

الدكتور  
محسن العبودي  
أستاذ ورئيس قسم القانون العام  
كلية الشرطة

# الوظيفة العامة

٢٠٠٤



الدكتور  
محسن العبودي  
أستاذ ورئيس قسم القانون العام  
كلية الشرطة

# الوظيفة العامة

٢٠٠٤



## مقدمة :

إذا كان القانون الإدارى يهتم بدراسة الدولة والأشخاص المعنوية العامة الأخرى ( سواء أكانت أشخاص إقليمية أم أشخاص مصلحة ) بحسبانها كل الأشخاص القانونية فى مجاله، إلا أن الشخص المعنوى العام لا يستطيع بطبيعته أن يؤدى رسالته أو الهدف منه إلا عن طريق شخص أسمى أى شخص طبيعى يكون المعبر عن إرادته. وهذا الشخص يعرف بالموظف العام. فالموظف العام هو الأداة التى تمارس بها الدولة أو الأشخاص المعنوية العامة الأخرى سلطاتها ونشاطاتها لتحقيق الأهداف المنوطة بها، ولا يتصور وجود النشاط الإدارى دون وجود الموظف العام.

وفى ضوء ذلك، كان موضوع الموظفين هو المسألة الرئيسية التى شغلت - وما تزال - أذهان المفكرين من فقهاء ومصلحين اجتماعيين. فالموظف هو المؤتمن على تحقيق مصالح الأفراد، وهو يتمتع فى كثير من الأحيان بسلطات واسعة يستلزمها ما نيط بمركزه من واجبات. فإذا لم يحسن اختياره بانتقاء أكفأ العناصر لشغل المناصب العامة، وإذا لم يؤمن فى موقعه بمنحه المرتب الكافى، وب حمايته من عسف رؤسائه، سرى الفساد إلى جميع مرافق الدولة العامة مما يهدد فى النهاية فى صميم وجودها وكيانها . .

ولقد زاد دور الموظف العام بعد الأخذ بسياسة التدخل وتغيير دور الدولة، ففي ظل المذهب الفردي، كانت وظيفة الدولة قاصرة على أمور تقليدية معينة تتحصل في المحافظة على الأمن الداخلي والدفاع عن الوطن وإقامة العدل (القضاء في المنازعات)، بل امتد - إلى جانب ما تقدم من وظائف تقليدية إلى التغلغل في صميم النشاطات الخاصة، وقامت الدولة بواسطة موظفيها بإدارة العديد من المرافق الاقتصادية، التي عجزت المشروعات الخاصة عن الوفاء بها على الوجه الأكمل، أو تلك التي امتنع الأفراد عن القيام بها لأسباب مالية أو غيرها، وقد ترتب على ذلك أن اتسع نطاق الوظيفة العامة، وازدادت أهميتها.

ويستتبع ذلك، أنه يجب لكفالة أداء الوظيفة العامة على الوجه الأكمل أن يتضمن نظامها القانوني من حيث العاملين : القواعد التي تكفل حسن اختيارهم عند التعيين على أساس من الصلاحية، ورفع كفاءتهم الإنتاجية أثناء العمل بأسلوب التدريب، وأن تضمن لهم مزايا مادية بحيث لا تقل عن الحد الأدنى لمستوى المعيشة للمحافظة على كرامتهم وأدبيتهم حتى يؤديوا واجبات وظائفهم على أكمل وجه وأن تقرر لهم الضمانات اللازمة من حيث مساعلتهم تأديبياً حتى لا يقع جزاء على أي فرد منهم إلا بعد إجراء تحقيق معه تتوافر فيه جميع الضمانات اللازمة .

ومن حيث الوظيفة<sup>(١)</sup>: القواعد التي تكفل نظام الترتيب الموضوعى للوظائف، وما ينطوى عليه هذا الأسلوب من توصيف الوظائف وترتيبها وتقييمها، ومنع الأزواج فى الاختصاصات أو تداخلها، وتبسيط الإجراءات .

وبناء على ما تقدم، نقسم دراستنا للموظفين العموميين إلى فصلين :

الفصل الأول : نتناول فيه مدلول الموظف وطبيعة علاقته بالإدارة .

الفصل الثانى : ونتناول فيه النظام القانونى للموظفين العموميين .

---

(١) الوظيفة العامة اصطلاح أطلقه الفقه على معنيين: الأول شئلى أو شخصى. والثانى مادى أو موضوعى. ويقصد بها فى المعنى الأول، مجموع الموظفين الذين يقومون بالعمل وهؤلاء لا يتولون نشاطا خاصاً بهم ، بل بوصفهم ممثلين للشخص المعنوى، أى أنهم يزاولون هذا النشاط لحسابه لا لحسابهم، فالدولة بهذا المعنى ليست سوى الأشخاص الذين يعملون باسمها ولحسابها فى كل ما تقوم به من أعياء ومسئوليات وما تباثره من نشاط. ويقصد بالوظيفة العامة، فى معناها الثانى، النشاط ذاته الذى يمارسه الموظفون مواء من حيث تنظيم هذا النشاط، لم من حيث الهدف الذى تبغاه الدولة وهو الحصول على أفضل إنتاج فى أقل وقت ممكن وبأقل تكلفة .

ومن الناحية التطبيقية الخالصة قل أن تحى التشريعات المختلفة بأحد المعنيين السابقين دون الآخر، وعلى ذلك يكون المناطق فى تحديد المعنى الشئلى أو الموضوعى للوظيفة العامة هو بقلة العناصر المميزة لكل منهما، (راجع فى هذا المعنى، د. فوزى الطار، مرجع سابق، ص ٤١١).

وفى نظر البعض، أن الوظيفة العامة هى "مجموعة الأوضاع والأنظمة القانونية والفنية الخاصة بالموظفين العموميين سواء التى تنطبق بمستقبلهم الوظيفى وعلاقتهم بالإدارة أو التى تتصل بآدائهم لمهام الإدارة بإحسان ولفاعلية. (راجع د. عبد الحميد حشوش، دراسات فى الوظيفة العامة فى النظام الفرنسى. ١٩٧٤، ص ٥) ، وقريب من ذلك : د. عبد المجيد سليمان ، د. محمد أمس جعفر، مرجع سابق، ص ٤٣٩.

## الفصل الأول

### تعريف الموظف العام وطبيعة علاقته بالإدارة

نبدأ بتعريف الموظف العام، ثم نتبع ذلك بتحديد طبيعة العلاقة بين الموظف والدولة .

## المبحث الأول

### تعريف الموظف العام

نتناول تعريف الموظف العام في التشريع والقضاء والفقه في مصر، والشروط الواجب توافرها في الشخص الذي يتوافر فيه وصف الموظف العام.

## المطلب الأول

### التعريف التشريعي للموظف العام

تعددت التعريفات التشريعية للموظف العام في مصر، ومرد ذلك إلى تنوع وتعدد التشريعات التي تتعرض للموظف العام في أكثر من فرع من أفرع القانون. واستتبع ذلك اختلاف التعريف من فرع لآخر، بل إن بعض القوانين قد أوردت عبارة الموظف العام دون تحديد مدلولها<sup>(١)</sup>.

---

(١) إذا نظرنا إلى قانون العقوبات، نجد أن المادة ١١٩ مكررة الخاصة بجريمة اختلاس المال العام والمسدون عليه تعدد الفئات التي تدخل في المعنى المقصود بالموظف العام في هذه الجريمة، وتدخل في عدد الموظفين العموميين بعض الفئات التي لا تخضع للقانون العاملين المدنيين بالدولة مثل أفراد القوات المسلحة وبعض الفئات التي لا يمكن إسباغ صلة الموظف العام عليها وفقاً لقواعد ===



## أما في مجال القانون الإداري، فلم يعرف قانون نظام العاملين المدنيين

--- القانون الإداري مثل أعضاء المجالس المحلية وأعضاء مجلسي الشعب والشورى سواء كانت العضوية في هذه المجالس بطريق الانتخاب أو التعيين .

كما نجد المادة (١) الخاصة بجريمة الرشوة تعتبر في حكم الموظف العام في تطبيق أحكام جريمة الرشوة أعضاء مجالس الإدارة ومديري ومستخدمي الشركات والمؤسسات والجمعيات والمنظمات والمنشآت إذا كانت الدولة أو إحدى الهيئات العامة تساهم في مالها بنصيب يأى صفة كانت، وبالطبع قد تكون هذه المساهمة تقتصر على تقديم إعانة مالية أو مساعدات عينية قد تأخذ شكل المشاركة، ولا شك أن ذلك لا يكفي لاعتبار القنات السابقة تدخل في عداد الموظفين العموميين، ولعل المفهوم الواسع الذي وضعه قانون العقوبات للموظف العام يتفق مع الغايات التي يسعى المشروع في المادتين السابقتين إلى تحقيقها وهي حماية الأموال العامة.

أساسي مجال القانون الدستوري، نجد أن المادة ٢٢ من القانون رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ الخاصة بعضوية مجلس الأمة ( وهذا الحظر لا وجود له في ظل القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب) وهي بصدد تحريم الجمع بين عضوية المجلس والوظائف العامة تعتبر وظيفة عاملة في حكم هذا القانون كل صل يستحق صاحبه مرتباً أو مكافأة دورية من الأموال العامة، على الرغم من أن الراتب ليس عصباً جوهرياً في تحديد صفة الموظف .

ونجد في المادة الخامسة من القانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٥٧ بشأن الأجور والمرتبات والمكافآت التي ينكضها الموظفون العموميون علاوة على مرتباتهم عند تعدد لها للقات التي ينطبق عليها وصف الموظف في تطبيق أحكام هذا القانون تعتبر رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة والأعضاء المتكديين أو المديرين في الشركات المساهمة في حكم الموظف، على الرغم من أن هذه الشركات تعتبر من أشخاص القانون الخاص، ولا يعتبر العاملين بها من الموظفين العموميين.

كما نجد أن المادة ١٤ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٢ الخاص بنظام الأحزاب السياسية تعتبر القاتمين على شئون الحزب والعاملين به في حكم الموظفين العموميين في تطبيق أحكام قانون العقوبات على الرغم من أن الدولة لا تتدخل في عملية اختيار قيادات الأحزاب أو تعيين العاملين بها، كما أن هؤلاء العاملين لا يخضعون في أذهام لوظائفهم لقانون العاملين المدنيين بالدولة، وإنما لما يبرم بينهم وبين الأحزاب من عقود يسرى عليها قواعد القانون الخاص.

وأخيراً في مجال القانون التجاري، نجد أن عبارة الموظف العام ترد في المادتين ١٧٧ و ١٧٨ من قانون الشركات المساهمة رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ دون تحديد مدلولها .

وحاصل ما تقدم، أن القانونين التي تقدم ذكرها، قد عتيت بتحديد الموظفين الذين تسرى عليهم أحكامها، ولكن ذلك لا يمكن أن يعتبر تعريفاً للموظف بصفة عامة، وإنما هو لا يبدو أن يكون تعريفاً للموظف في تطبيق أحكام قانون معين . أي تعريف مناسبة.

بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الموظف العام، وكل ما أورده المشرع في هذا الصدد، ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة الأولى منه، على أنه: "يعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبيّنة بموازنة كل وحدة<sup>(١)</sup>."

ويُقصَد بالوحدة - هنا - كل وزارة أو مصلحة أو جهاز يكون له موازنة خاصة، وكل وحدة من وحدات الحكم المحلي والهيئة العامة (م٢/١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨).

ومعلوم أن الوظائف العامة إما دائمة أو مؤقتة. وقد نص المشرع على جواز شغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة، وفي هذه الحالة تسرى على العامل المعين أحكام الوظائف الدائمة (م١٣).

ونص المادة الأولى لا يتضمن تعريفاً دقيقاً لفكرة الموظف العام. بمعناه الفقهي في مجال القانون الإداري، بل قصد بها تحديد مجال أنطباع القانون العام في مجال الموظفين .

أما المشرع الفرنسي، فلقد تضمن نصوص القانون العام لنظام الموظفين الصادر في سنة ١٩٤٦، وذلك الذي صدر فـ

---

(١) وقد ورد تعريف مقارب في قوانين التوظيف السابقة/ فلقد نصت المادة الرابعة من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ على أنه : " يعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبيّنة بموازنة كل وحدة. ويكون التعيين في الوظائف المؤقتة بالتنسيق بالتنسيق بالجنسية المصرية. أو الأجانب وفقاً للقواعد التي تتضمنها اللائحة التنفيذية مع مراعاة الأحكام الخاصة بتوظيف الأجانب " . وتقال هذه المادة الثانية من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ والتي تقول : " يعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة بقرار من السلطة المختصة. وكانت المادة الأولى من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١، تنص على أن " يعتبر موظفاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف الدخلة في الهيئة بمقتضى مرسوم أو أمر جمهوري أو قرار من مجلس الوزراء أو من وزير أو من أي هيئة أخرى تملك سلطة التعيين قانوناً."

سنة ١٩٥٩ (المطبق حالياً) والذي جرت مادته الأولى تقول : " يطبق النظام الحالي على الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة وحصلوا على وظائف في درجات السلم الرئاسي للإدارات المركزية في الدولة<sup>(١)</sup>.  
وهكذا نجد أن المشرع الفرنسي والمصري لم يضع تعريفاً عاماً للموظف العام في مجال القانون الإداري، كما أنه لا يمكن التعويل على التعريف السواردي في التشريعين الفرنسي والمصري لحل هذا الفراغ التشريعي.

---

(١) هذا النص الفرنسي يطابق الترجمة " قسماً إليها بالمتن " :

## المطلب الثاني

### التعريف القضائي والفقهى للموظف العام

نظراً لغياب التعريف التشريعي للموظف العام، اتجه القضاء والفقه الإداري في فرنسا ومصر إلى محاولة وضع تعريف عام للموظف العام. يعرف القضاء الإداري الفرنسي الموظف العام بأنه : " الشخص الذي يعهد إليه بوظيفة دائمة داخلية ضمن كادرات الوظائف الخاصة بمرافق عام<sup>(١)</sup>. ويوضح الفقيه الفرنسي ( أنتر يه دي لو بادير ) ذلك بقوله:

Cette définition a été adoptée et reproduite par le Statut général de 1946, puis par celui de 1959, actuellement en vigueur. Aux termes de l'article premier de ce dernier texte " le présent statut s'applique aux personnes qui, nommées dans un emploi permanent, ont été titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales de l'Etat."

كما يعرفه أغلب الفقه الإداري الفرنسي الحديث تعريفات مشابهة مستمدة من أحكام القضاء<sup>(٢)</sup>.

أما القضاء الإداري المصري، فقد استقر في أحكامه القديمة والحديثة على السواء، في تحديد مفهوم الموظف العام<sup>(٣)</sup>. فقد ذهب محكمة القضاء الإداري<sup>(٤)</sup> إلى أن صفة الموظف العام لا تقوم بالشخص ولا

(١) C.E 20 déc 1946, C.E 9 mars, 1923, Hardouin, Revue de droit public, 1923, 239.

Gugliardi, S.1957.398. colonie de Madagascar, D.1947, 464,confits, 25 mars 1957.

(٢) "C'est la jurisprudence administrative que a, depuis long temps, déga la définition et le critère du fonctionnaire public en recommandant cette qualité a l'individu" "investi d'un emploi permanent dans les cadres d'un service public"

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ١٠٣٤/١ ق، جلسة ١٩٥٢/١/٨، ص ٨٠٨.

(٤) راجع حكم محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ١٠٥٧/١ ق، جلسة ١٩٥٤/٤/٦، ص ٨٠٨.

١٩٤ وأيضا حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٩/٩٨٣ ق، جلسة ١٩٦٩/٥/١٩، ص ١٦١.

ص ٧١٣.

تجرى عليه بالتالى أحكام الوظيفة العامة ويفيد من مزاياها إلا إذا كان معينا بصفة مستمرة غير عارضة للمساهمة فى عمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر.

وذهبت إلى أنه لكى يعتبر الشخص موظفاً عاماً خاضعاً لأحكام الوظيفة العامة التى مردها القوانين واللوائح يجب أن تكون علاقته بالحكومة لها صفة الاستقرار والدوام فى خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر أو بالخضوع لإشرافها ومن ثم يشترط لاعتبار الشخص موظفاً عاماً توافر شرطين أن يكون قائماً بعمل دائم وأن يكون هذا العمل فى خدمة مرفق عام أو مصلحة عامة ولكى يكتسب عمال المرافق العامة صفة الموظف العمومى يجب أن يدار المرفق العام عن طريق الاستغلال المباشر وثمة شرط ثالث يفهم من سياق الشرطين السابقين وهو أن يتدعى الموظف بالأداة المقررة قانوناً لإجراء هذا التعيين إذ بقرار التعيين وحده يعتبر الشخص شاغلاً للمنصب الذى يدخل فى التنظيم الإدارى للمرفق العام<sup>(١)</sup>.

وذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه لكى يعتبر الشخص موظفاً عاماً يتعين أن يساهم فى العمل فى مرفق عام تديره الدولة عن طريق الاستغلال المباشر وأن تكون المساهمة فى إدارة المرافق العامة عن طريق التعيين أساساً وأن يشغل الشخص وظيفة دائمة وأن يكون شغله

---

(١) راجع حكم محكمة القضاء الإدارى، الدعوى رقم ١٧/٩٦٢ ق، جلسة ١٣/١١/١٩٦٧،

مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها محكمة القضاء الإدارى فى ثلاث سنوات، ص ٢٠٠.

- حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٩٨٣/٩ ق، جلسة ١٩/٥/١٩٦٩ م، ص ١٤.

ص ٧١٣.

لهذه الوظيفة بطريقة مستمرة لا عرضية<sup>(١)</sup>.

كما يتفق غالبية الفقه الإدارى فى مصر على تعريف الموظف العام<sup>(٢)</sup>، تعريفاً مماثلاً لتعريف القضاء الإدارى - بأنه من يعهد إليه بوظيفة دائمة فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بالطريق المباشر عن طريق شغله منصبا يدخل فى التنظيم الإدارى لذلك المرفق، على أن يكون ذلك بصفة مستمرة لا عارضة، وأن يصدر بذلك قرار من السلطة المختصة قانونا بالتعيين .

وعلى ذلك فإنه يلزم، وفقا للاتجاه العام للفقه والقضاء فى مصر، توافر عناصر ثلاث لتحقيق صفة الموظف العام :

أولاً : أن يكون شاغلا لوظيفة دائمة بصفة مستمرة لا عارضة :

ومقتضى ذلك أن يشغل الشخص وظيفة أو عمل دائم بصفة مستمرة غير عارضة لكى يكتسب صفة الموظف العام. وهذا الشرط سؤداه أن يعهد إلى الموظف العام بوظيفة دائمة وليست مؤقتة أو موسمية أو أن ينقطع الموظف لخدمة الدولة، فلا تكون استعانتها به عارضة أو مؤقتة، أى أن يكون شغله للوظيفة بصورة مستمرة وليست عارضة أو مؤقتة.

---

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر فى ١٩٦٢/٥/٥، المجموعة من ٧، ص ٥٩٣. وقر نفس المعنى، حكما الصادر فى ١٩٥٦/٦/٢٣، مجموعة من ١، ص ٩١٩، وحكما الصادر فى ١٩٥٧/٤/٦، المجموعة من ٢، ص ٨٣٧، وحكما الصادر فى ١٩٥٧/١١/٩، المجموعة من ٣، ص ١٨، وحكما الصادر فى ١٩٧٠/١٢/١٣، المجموعة من ١٦، ص ٥٥.

(٢) راجع: د. محمد محمود بدران، القانون الإدارى. نظيفة تعلمة، دار النهضة العربية، ١٩٩٠، ص ٤٥ وما تلاها، المستشار محمد حامد الجمل، الموظف العام فقها وقضاء، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، ١٩٦٩، ص ١٦٣، د. توفيق شحاته، مرجع سابق، ص ٤٥٦ وما تلاها.

ويتفرع على ذلك، أنه لكي يعتبر الشخص موظفا عاما يجب أن يشغل وظيفة دائمة بالمرفق الذي يعمل به، وأن يكون شغله هذه الوظيفة الدائمة بصورة مستمرة. ويستوى في ذلك أن يتقاضى مرتبا ( وهذه هي القاعدة العامة)، أو لا يتقاضى مرتبا، على نحو ما سيأتى.

ويقصد بدائمة الوظيفة أن تكون داخلة فى نظام المرفق ومقرره بصفة دائمة وأن يكون عليها من الأعمال التى يشملها السير المنتظم والمطرد للمرفق. والمناطق بالدائمة - هنا - هى بحسب الوصف المقرر للوظيفة فى الميزانية وما إذا كانت توصف بأنها دائمة أو مؤقتة، فإذا كانت دائمة وصف شاغلها بالموظف العام، أما إذا كانت الوظيفة مؤقتة لم يعد شاغلها موظفاً عاماً .

وتطبيقاً لذلك استقر قضاء مجلس الدولة على أن المجتدين فى خدمة القوات المسلحة بصفة إجبارية لا يعتبرون موظفين عموميين حيث لا ينطبق عليهم شرط دائمية الوظيفة<sup>(١)</sup>.

كما استقر قضاء مجلس الدولة على أن العمد<sup>(٢)</sup> والمشايخ<sup>(٣)</sup> والمأذونين<sup>(٤)</sup> والحاوثة والتربية<sup>(٥)</sup> يعتبرون موظفين عموميين رغم أنهم

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٤٦٥/٥٠، جلسة ١٩/١٢/١٩٥٩، من ٥، رقم ١٦، ص ١١٨ وأيضاً حكمها الصادر فى ١/٥/١٩٧٥، من ٢٠، ص ٩٨.

(٢) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر فى ١/٥/١٩٦٢، مجموعة أبو ضادى، رقم ١٦٦٢، ص ٤٨، وأيضاً حكم محكمة القضاء الإدارى، الصادر فى ١٠/٦/١٩٤٧، لمجموعة من ١، ص ٤٠٧، حكمها الصادر فى ٢٩/٥/١٩٥٢، لمجموعة من ٦، ص ١٠٣٩.

(٣) راجع حكم محكمة القضاء الإدارى، الصادر فى ١/٣/١٩٤٩، لمجموعة من ٢، من ٤٢٠، وأيضاً حكمها الصادر فى ٥١/٦/١٩٤٩، لمجموعة من ٣، ص ١٠٣٩.

(٤) راجع حكم محكمة القضاء الإدارى، الصادر فى ١٦/١١/١٩٤٨، لمجموعة من ٣، ص ٣٧.

(٥) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر فى ١٧/١/١٩٥٩، لمجموعة من ٤، ص ٦٥٣.

لا يتقاضون مرتبات عن وظائفهم - ما دام أنهم يشغلون وظائف دائمة<sup>(١)</sup>، حيث أن المرتب لا يعتبر عنصراً جوهرياً في تحديد صفة الموظف العام. وعلى ذلك فإن الأشخاص الذين يشغلون وظائف مؤقتة بطبيعتها أو بحسب وصفها الوارد في الميزانية ينتفى عنهم وصف الموظف العام، كما أن العاملين المرتبطين مع الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بعقود مؤقتة لا يكتسبون وصف الموظف العام، بل يعتبروا عمالاً مؤقتين حتى ولو تكرر عند مرات تجديد العقد لسنوات طويلة طالما أن العلاقة بين العامل والدولة تنتم بالطابع التعاقدى المؤقت وبالتالي فهي قابلة للانقطاع في أى وقت بمجرد عدم تجديد العقد<sup>(٢)</sup>.

وينسحب هذا الحكم أيضاً على الأشخاص الذين يقومون بأعمال عارضة مثل قارئ السورة في المسجد قبل صلاة الجمعة من كل أسبوع يستبعدون من عداد الموظفين العموميين<sup>(٣)</sup>. وكذلك على المرشد عن تجار المخدرات<sup>(٤)</sup>.

وإذا كان شاغل الوظيفة الدائمة يعتبر موظفاً عاماً ، فلنا أن نتساءل عن الأشخاص الذين يشغلون وظائف دائمة بصفة مؤقتة، هل يعتبرون

(١) مما يجدر الإشارة إليه، أن المشرع في المادة الثانية من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ أعتبر أصحاب الوظائف المؤقتة يتمتعون بصفة الموظف العام على نحو ما ورد النص عليه في المواد ١٣، ١٤، ٤٦، ٧٣، ٧٧ من هذا القانون؛ ويلاحظ أن هذا المعنى لم يرد في القانون الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على نحو ما سيأتي .

(٢) راجع: ١. أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، الجزء الثاني، ص ١٢١.

(٣) راجع حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٧١٦٣/٨ق، جلسة ١٦/٨/١٩٥٦، المجموعة، ص ١٠، ص ٤١٨ .

(٤) راجع حكم محكمة القضاء الإداري، الدعوى رقم ١/٢٦٩ق، جلسة ٢٧/٤/١٩٤٨ م ١٥ ص ٢، ص ٢٧٠٥.



أفراداً أم موظفين عموميين ؟

يجدر بنا أن نشير بداية إلى موقف القضاء والفقه الفرنسيين في هذا الصدد .

اتجه القضاء الفرنسي إلى عدم اعتبارهم موظفين عموميين، إلا أنه رأى في الوقت ذاته أن علاقتهم بالإدارة تنظمها القوانين والقرارات، فهي بهذه المثابة تعد من روابط القانون العام التي يختص بها القضاء الإداري<sup>(١)</sup>.

أما موقف الفقه، فيبدو فيما اتجه إليه الأستاذ أندريه دي لويادير<sup>(٢)</sup> من إمكان اعتبار الأشخاص الذين يشغلون وظائف مؤقتة يكونون طائفة خاصة من الموظفين ماداموا لا يختلفون عن أولئك الذين يخضعون لأحكام لائحة الوظيفة العامة إلا في أنهم بتنظيمهم نظام خاص للتوظيف .

وأما في مصر، فلقد نصت المادة الثالثة عشر من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين في الدولة على أنه : " يجوز شغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة في الأحوال المبينة في القانون، وفي هذه الحالة تسرى على العامل المعين أحكام الوظيفة الدائمة " .

وطبقاً لهذا النص ، فإن من يشغل وظيفة دائمة بصفة مؤقتة يعتبر موظفاً عاماً، وهو ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية من أن علاقة الموظفين المعيّنين في وظائف مؤقتة، هي علاقة قانونية تنظمها القوانين واللوائح، غاية الأمر أنهم يخضعون في توظيفهم للأحكام التي تصدر بها

C.E 29 oct , 1947, Edin, F394

(١)

Traité élémentaire de droit Adm, Vol. 2, F21

(٢)

قرارات فى هذا الشأن، فهم يخضعون للنظام الإدارى المماثل لنظام التوظيف، وهم بهذه المثابة يعتبرون من الموظفين وليسوا من الأفراد<sup>(١)</sup>.

وتطبيقاً لهذا النص اعترفت المحكمة الإدارية العليا بوصف الموظفين العموميين لضباط الصف والعيانك الذين يتطوعون للخدمة بالقوات المسلحة لمدة معينة<sup>(٢)</sup>. والرأى عندها أنه ولئن كان نص المادة (١٣) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة قد حسم الخلاف حول طبيعته من يشغل وظيفة دائمة بمقتضى عقد مؤقت، إذ يعتبر هذا الشخص موظفاً عاماً، تسرى عليه أحكام الوظيفة العامة، إلا أن هذا الحكم بمثابة استثناء لا يجوز التوسع فيه أو القياس عليه، وأن يكون مناط أعماله مصلحة انفردت وضرورة سيرد بالنظام وأطارد، وهو ما يقتضى إخضاع شاغل الوظيفة الدائمة بصفة مؤقتة لذات الأحكام التى يخضع لها من يشغلها بصفة دائمة.

وتأسيساً على ذلك، فإننا نختلف مع البعض من الفقه<sup>(٣)</sup> فيما ذهب إليه من تغيير نص المادة ١٣ المشار إليها بحيث لا يخضع الموظفون الذين يشغلون وظائف دائمة بصفة مؤقتة لذات الأحكام التى يخضع لها من يشغلونها بصفة دائمة؛ أو أن يحظر المشرع شغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة نهائياً.

(١) راجع فى هذا المعنى : د. فؤاد الططار. مرجع سابق، ص ٤١٧ وما تلاها .

(٢) راجع : د. عاتق كينا، مبادئ تقانون الإدارى. ١٩٧٩. دار الفكر العربى. ص ١٠١ .

(٣) راجع : د. محمد محمود بشرى. مرجع سابق، ص ٦٨. د. احمد حافظ نجم. مرجع سابق، ص

١٢٢، وأيضاً د. محمد صلاح عبد قبيص سميد. نظام تقانونى للموظف العام. الجزء الأول.

دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٦، ص ٧٤.

وتقوم وجهة نظرنا، على أساس أن المشرع حينما نص على شغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة، إنما استهدف تمكين سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ويستتبع ذلك إخضاع شاغل الوظيفة العامة بصفة مؤقتة لذات الأحكام الوظيفية التي يخضع لها الموظف الذي يشغل الوظيفة الدائمة بصفة نهائية. ومما يعزز ذلك ، أن شغل تلك الوظائف جوازياً، والسلطة المختصة بالتعيين أن تلجأ إلى هذا الأسلوب وفقاً للظروف وطبقاً للأحوال .

ومما يجدر ملاحظته، أن دائمية الوظيفة لا تنصرف إلى كيفية أداء الموظف لعمله، لأن هذه مسألة تنظمها القوانين واللوائح، فقد يؤدي الموظف أعمال وظيفته يومياً أو بضعة أيام في الأسبوع أو شهور معينة في العام، فالأساس هو دائمية الوظيفة في مجموعها. فشرط الدوام لا يعنى العمل لكل الوقت، فالشخص لا يفقد شرط الدائمية عند السماح له بالعمل لبعض الوقت ، ومرد ذلك إلى أن الموظف وإن كان يشغل مدة أقل من الأوقات المقررة، إلا أنه يعمل بصفة مستمرة ومنظمة . كالمعين بالأوقاف كيواب عمارة أو منزل<sup>(١)</sup>، أو خفير الحراسة المزروعات<sup>(٢)</sup>، أو أمام مسجد تابع لوقف أهلي<sup>(٣)</sup>.

ولا يعتبر عمال للمشروعات الخاصة من الموظفين العموميين حتى

---

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا. لظن رقم ١٠٩/٢٠٠٩، جلسة ١٦/٦/١٩٥٦، ولظن رقم ١٥١٠/١٢ إلى جلسة ١٩٥٧/٤/٦. هذه الأحكام منشورة بمجموعة العشر سنوات جـ-٣، ص ١٢٣٦ وما تلاها .

(٢) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٩٥٧/٤/٦. المجموعة، ص ٢، ص ٨٤٠.

(٣) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا لظن رقم ٤٩/٢٠٠٩، جلسة ٢٢/٦/١٩٥٦، المجموعة، ص ١ ص ٩١٩.

ولو كانت هذه المشروعات تسعى إلى تحقيق النفع العام، ولذلك لم يعترف بصفة الموظف العام لعامل بجمعية تعاونية للإتشاء والتعمير باعتبارها من أشخاص القانون الخاص ينظم شئون العاملين فيها قواعد قانون العمل<sup>(١)</sup>. ويظل عمال هذه المشروعات الخاصة ذات النفع العام خارج دائرة الموظفين العموميين حتى ولو خضعت هذه المشروعات بسبب غرض النفع العام الذي تسعى إلى تحقيقه لإشراف السلطات العامة أو حصلت على إعانة من قبل الدولة كمستشفى المواساة<sup>(٢)</sup>.

(ب) يجب أن يعمل الشخص في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى: ويقصد بذلك أن يعمل الشخص في خدمة المرافق العامة التابعة لأشخاص القانون العام وهي الإدارات المركزية التابعة للدولة والمصالح المتفرعة عنها، الوحدات المحلية المختلفة أي (المحافظة-المركز-المدينة-الحى-القرية)، والهيئات العامة. وليس ثمة خلاف حول تطبيق قانون الوظيفة على العاملين في هذه المرافق باعتبارهم موظفين عموميين.

ثانياً : العمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بالطريق المباشر .

وهذا هو الشرط الثانى لاعتبار الشخص الذى يردى عملاً بصفة دائمة موظفاً عاماً .

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ١٩٨٤/٢/٢، المجموعة الإدارية الحديثة، الجزء، من ٦٧.

(٢) راجع حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر فى ١٩٥٧/١٢/٢، تميلادى نى ١٥ عام (١٩٤٦-١٩٦٠)، من ١٥٨.

ولتحقق هذا الشرط يجب أن يعمل الشخص في خدمة مرفق عام لكي يتوافر فيه وصف الموظف العام : وقد سبق لنا أن فصلنا جوهر هذه الفكرة، وتطورها فهي لم تعد مقصورة على المرافق الإدارية التقليدية، بل وجد بجوارها أنواع أخرى أهمها المرافق التجارية والصناعية. وقد فرق مجلس الدولة الفرنسي بين عمال هذه المرافق، فأضفى صفة الموظفين العموميين على من يشغلون وظائف التوجيه والقيادة ووظائف المحاسبين. أما باقي العمال في هذه المرافق فقد اعتبرهم إجراء وأخضعهم لأحكام القانون الخاص الذي يحكم صاحب المنشأة الخاصة ( رب العمل) بعمله.

أما في مصر ، فنقد اتجهت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر بتاريخ ٨ مارس سنة ١٩٥٣ إلى رفض التفرقة بين من يشغلون وظائف التوجيه والقيادة وبين باقي العمال في المرافق التجارية والصناعية. وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا هذا القضاء في حكمها الصادر بتاريخ ٥ مايو سنة ١٩٦٢ حيث تقول : " وفي مصر يعتبرون موظفين عموميين عمال المرافق العامة، سواء كانت إدارية أم اقتصادية، مادامت هذه المرافق تدار بأسلوب الاستغلال المباشر<sup>(١)</sup> .

ويترتب على ذلك ، إستبعاد العاملين بخدمة المرافق الخاصة وعمال الأنشطة السعى لا يطبق عليها وصف المرفق العام من دائرة الموظفين العموميين ومثال ذلك الأجراء لحساب وقف أهلى خاضع إشراف وزارة.

ولقد اختلف الرأي بشأن العاملين بشركات وبنائات القطاع العام. فتت

---

<sup>(١)</sup> راجع حكم محكمة الإدارية ثمنيا تمسار لى ١٩٦٦/٥/٥. تسجيله، ص ٧، من ٥٦٢.

ذهب جانب من الفقه الإداري إلى اعتبار عمال شركات القطاع العام يندرجون في طائفة الموظفين العموميين<sup>(١)</sup>. بينما ذهب جانب من الفقه<sup>(٢)</sup> إلى نفي صفة الموظفين العموميين عن عمال شركات القطاع العام وهو ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا<sup>(٣)</sup> ومحكمة النقض<sup>(٤)</sup>.

وهذا الخلاف لا أثر له بصور القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بإصدار قانون شركات قطاع الأعمال العام وهي الشركات القابضة، والتي حلت محل هيئات القطاع العام الخاضعة لأحكام القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣. أما الشركات التابعة، فهي تلك التي حلت محل الشركات التي تشرف عليها هذه الهيئات، وقد نص القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ على أنه تعتبر الشركة القابضة والشركات التابعة لها من أشخاص القانون الخاص، علماً بأن رأسمالها مملوك بالكامل للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة (المادة ١).

وعلى ذلك يعتبر العاملون بالشركات القابضة وبالشركات التابعة من غير الموظفين العموميين، ولا يغير من ذلك خضوع العاملين بالشركات

(١) من هذا الرأي، د. أنور رمضان. نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، ١٩٨٣، ص ٧٤ وما تلاها، د. محمد حستين عبد الحال، الوظيفة العامة، ١٩٧٤، ص ١٩ وما تلاها، د. محمد شاذلي، هذا، سياسة التوظيف وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم، ١٩٦٧، ص ٢٦١ وما تلاها، د. ضيفاء جعفر، للتكوين الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٧٨، ص ٩٣٦.

(٢) من هذا الرأي، د. محمد محمود بدران، مرجع سابق، ص ٥٣ وما تلاها، د. لنحي فكري، مبادئ لتكوين الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، الجزء الأول، ١٩٨٧، ص ١٣٠ وما تلاها.

(٣) راجع حكمها الصادر في ١٩٧١/١٢/١١ بمبادئ في ١٥ علماً (٦٥-١٩٨٠)، الجزء الأول، ص ٧١، وأيضاً حكمها الصادر في ١٩٧١/١٢/١١، مجموعة ص ١٧، ص ٩٢.

(٤) حكم محكمة النقض الصادر في ١٩٧٩/١/٢٠، المجموعة، ص ٣٣، ج ١، ص ٣١٧.

القابضة للواجبات الوظيفية والتحقيق معهم وتأييدهم لأحكام القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين بالقطاع العام.

ويترتب على اشتراط ضرورة أن يعمل الشخص في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بالطريق المباشر - ويدخل فيها طريق الهيئة العامة - استبعاد عمال المرافق العامة التي تدار بغير طريقة الإدارة المباشرة من طائفة الموظفين العموميين ، ولذلك لا ينطبق على العاملين في المرافق العامة التي تدار بطريق الالتزام أو بطريقة الاقتصاد المختلط وصف الموظفين العموميين، بل يعتبروا من عمال القطاع الخاص، والخاضعين لقوانين العمل. فالملتزم لا يعتبر موظفا عاما، وإما هو مقال خاص يقوم بإدارة مرفق عام ومن باب أولى لا يمكن اعتبار العاملين الذين يعملون لدى الملتزم من قبيل الموظفين العموميين وعلّة ذلك أن صلة المرفق الذي يدار بطريق الالتزام أضعف من ذلك الذي يدار بأسلوب الاستغلال المباشر، فالتعاون مع الإدارة في هذه الصورة لا يكون جزءاً من بنائها الإداري، ولا يمكن اعتباره عضواً فيه<sup>(١)</sup>.

**ثالثاً : أن يعين الموظف في وظيفة من قبل السلطة التي تملك تعيينه قانوناً :**

لا يكفي أن يتولى الشخص وظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بالطريق المباشر لكي يترافر له وصف الموظف العام، بل يجب أيضاً أن يكون شغله لهذه الوظيفة بقرار صحيح من السلطة المختصة قانوناً بالتعيين .

وتتمثل طرق التعيين في الوظائف العامة في صدور قرار بالتعيين في وظيفة عامة من السلطة المختصة قانوناً في أمر التكليف لوظيفة معينة،

(١) راجع : ١. عبد الحميد حشيش، مرجع سابق، ص ١٧٨ .

أو في عقد التوظيف الذي يبرم بين جهة إدارية وأحد الأفراد لشغل وظيفة معينة أو في الانتخاب كما هو الحال في اختيار العمد والمشايخ قبل صدور قانون العهد الجديد الذي جعل اختيارهم بالتعيين من السلطة المختصة قانوناً، على نحو ما سيأتي تفصيلاً .

وعلى ذلك، فإن الشخص الذي لم يصدر قرار بتعيينه في وظيفة عامة من السلطة المختصة قانوناً، أو الذي يصدر قرار تعيينه من سلطة غير مختصة قانوناً بإصداره لا يكتسب صفة الموظف العام. وعلى ذلك لا يعتبر موظفاً عاماً كل من : منتحل الوظيفة والموظف الفعلي .

### (١) منتحل الوظيفة : "L'usurpateur de fonction"

هو الشخص الذي يوهم الغير بكونه موظفاً عاماً، ويقحم نفسه على الوظيفة العامة ويمارس اختصاصاتها دون أن يكون قد صدر قرار بتعيينه في الوظيفة التي يدعيها أو يكون قد صدر قرار بتعيينه فيها لمدة محددة ثم انتهت هذه المدة ولكنه استمر في ممارسة أعمال الوظيفة رغم علمه بانتهاء المدة ، وعلى ذلك فإن اصطلاح منتحل الوظيفة ينصرف - من دلوله الخاص - إلى من يمارس أعمال وظيفة دون أن يصدر أصلاً قرار (مشروع أو غير مشروع) بتقليده إياها، وكذلك من سبق صدور قرار بتعيينه في الوظيفة لمدة محدودة وانتهت هذه المدة .

وانتحال الوظيفة قد يكون فردياً كأن ينتحل أحد الأشخاص صفة ضابط شرطة ليقطع الطريق على المواطنين ويسلبهم أموالهم أو صفة مفتش تموين لكي يستولي على بعض السلع أو يحصل على الرشاوى من التجار أو صفة مأمّر ضرائب لكي يستولي على بعض الأموال من دافعي الضرائب.

وتد يكرن الانتحال جداعياً مثل الحذومات الثورية التي تستلزم على



مقاليد الحكم فى الظروف الاستثنائية التى تتعرض لها الدول دون أن يكون هناك اعتراف دولي بهذه الحكومات .

ومنتحل الوظيفة العامة لا يعتبر موظفاً عاماً ، ولذلك فإن تصرفاته مع الأفراد لا تكتسب أية صفة قانونية ملزمة لهم، بل تعتبر معدومة لصدورها من غير ذى صفة، كما أن تصرفاته لا تلزم الإدارة ولكن يقع تحت طائلة قانون العقوبات .

ولكن ثار التساؤل حول إذا ما أنفق منتحل الوظيفة شيئاً من ماله الخاص فى إدارة المرفق العام ، فهل يجوز له أن يطالب الإدارة بما أنفقه من مال ؟

تتباين الأسس القانونية فى هذا الشأن، فلقد ذهب رأى إلى جواز ذلك على أساس الإثراء بلا سبب وأسس البعض الآخر على نظرية الفضالة. بينما ذهب رأى آخر إلى أنه لا يحق لمنتحل الوظيفة أن يعود على جهة الإدارة بما يكون قد أنفقه من ماله الخاص<sup>(١)</sup>.

---

(١) هذا رأى لجنة المحكمة الإدارية العليا . وقد أسست المحكمة لقضائها حتى أن العلاقة الوظيفية لا يتمسور فيها تطبيق قاعدة الإثراء بلا سبب إلا فى أضيق نطاق. كما لو طالب الإدارة باسترداد ما أخذه الموظف بغير حق. وكذلك لأن المشرع ينظر إلى من يخم نفسه إلى أصور الوظيفة العامة نظرة ريبة وحذر فلا يشجع المتكسب فى أوضاع الفلأون العام، كما يشجعه فى علاقات الأكراد إذ يفترض فى القضاة أنه يعمل فى شئون الغائب بلا إذن . والإدارة فى شئون وظائفها ليست غريبة أو غلظة ، لأن الوظائف ولايات عامة تكفل التفتون بتحليل حقوق وشروط من يتولون مقاليدها بتواحد منضبطة تقطع المييل على من يتمسرون أنفسهم لى اختصاصها . كما فى حلتى حسب السلطة والموظف العلى، والغصب لا يرتب حقولاً قبل الدولة، بل يجر مسئوليته المدينة بل الجنائية طبقاً لبعض الشرائع. ( نعلن رقم ١٧١٣ / ٧ ق . جلسة ١٩٦٤/٦/٢٨ ، المجموعة من ٩، ص ١٣٥٤ ) .

ويرى د. عاطف البنا<sup>(١)</sup> إمكان تطبيق نظرية الإثراء بلا سبب، أو الفضالة عندما تتوفر شروط أى منهما. والواقع أن الحجة الأساسية للرأى العكسى تحصل فى القول بأن الوظائف العامة ولاية عامة تكفل القانون بتحديد حقوق وشروط من يتولون مقاليدها، وأن القانون قد حدد حصرا الأعضاء والأجهزة المختصة والأوضاع التى يلتزم الشخص العام وفقا لها. وهذا القول مردود لأن الإجراءات المنصوص عليها فى القانون إنما تتعلق بالتصرفات القانونية التى يرفض الشخص العام أن يلتزم بمقتضاها. ولكن هذه الإجراءات القانونية لا تتعلق بالوقائع القانونية التى يرتب عليها القانون حقا والتزاما، بصرف النظر عن إرادة الشخص العام.

### (ب) الموظف الفعلى : " le fonctionnaire de fait "

هو ذلك الشخص الذى صدر قرار غير سليم بتعيينه، أو لم يصدر قرار بتعيينه على الإطلاق. فالموظف الفعلى هو شخص ينبنى الظاهر بأنه موظف عام أو تحكم الظروف الاستثنائية بتوافر هذه الصفة فيه. ولذلك فإن شغله للوظيفة لا يستند إلى القانون وإنما يستند إلى الواقع وهو ما كان يقتضى بطلان جميع الأعمال أو التصرفات الصادرة عن الموظف الفعلى، إلا أن ثمة اعتبارات عملية معينة تقتضى الاعتراف بسلامة تصرفاته أو تخفيض آثار انعكاسها أو بطلانها. وتتصل هذه الاعتبارات بضرورة سير المرافق العامة أو بالرغبة فى حماية الجمهور حسن النية ورعاية الظاهر. ويبدو ذلك فى الأوقات العادية، وفى الظروف الاستثنائية.

(١) راجع: د. حاتم شينا، مرجع سابق، ص ١٢٠، ونحن :

## (١) في الأوقات العادية :

والصورة الغالبة ، في هذه الحالة ، أن يصدر قرار تعيين موظف ، ولكن لا تتبع في شأن هذا القرار الإجراءات القانونية المقررة ، أولا تستوفي هذه الإجراءات ، ففي هذه الحالة يقع قرار التعيين باطلاً ، بحيث يقتضى المنطق القانوني المجرد عدم الاعتداد بتصرفات هذا الموظف واعتبارها لا أثر لها . ولكن القضاء يعتبرها تصرفات صحيحة حماية للجمهور الذي اعتقد بحسن نية في صحة تعيين الموظف متى كان قرار التعيين الباطل معقولاً "investiture plausible" ، أى كانت الظروف والملايسات تؤدي عقلاً بحسب الظاهر إلى اعتبار الشخص موظفاً عاماً . وذلك دون اعتداد بحسن نية الموظف نفسه أو سوء نيته . لأن النظرية شرعت لحماية الجمهور حسن النية . ودليل ذلك من واقع الحياة العملية أن جمهور المتعاملين مع المرفق العام غير مفروض عليه في كل مرة يلجأون فيها إلى الموظف العام أن يطالبوه بإثبات مشروعية ممارسته لاختصاصات الوظيفة التي يشغلها في الظاهر .

ومن أجل تلك الاعتبارات العملية يتقاضى مجلس النوبة الفرنسي عن الاعتبارات القانونية المجردة ويصحح - في مقابل ذلك - تصرفات الموظفين النعيلين .

ولقد اعترفت محكمة القضاء الإداري بنظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية مقرر أن الموظف الذي يستمر في العمل بعد بلوغ من التقاعد ودون أن تمد خدمته بالطريقة القانونية يعتبر خلال الفترة اللاحقة موظفاً واقعياً ، كما يعتبر الأجر الذي يستحقه الموظف بعد ذلك كمكافأة

نظير العمل الذى يقوم به بعد إنتهاء مدة الخدمة<sup>(١)</sup>.

كما أخذت محكمة القضاء الإدارى بهذه النظرية بشأن تعيين وزارة التعليم تحت ضغط عجز المدرسين بعض المدرسين الذين تسلموا العمل بوظائف مدرسين بوزارة التعليم دون أن يصدر قرارات تعيينهم لحين استيفاء مسوغات التعيين ، ثم رفضت الاعتراف لهم بمدة الخدمة عن الفترة من استلام العمل حتى صدور قرارات تعيينهم ورفضت صرف مرتبات لهم عن تلك الفترة أو احتسابها ضمن مدة خدمتهم، حيث قضت المحكمة استناداً إلى نظرية الموظف الفعلى بحق المدرسين فى احتساب تلك المدة وتقاضى مرتب عنها<sup>(٢)</sup>.

#### (ب) فى الظروف الاستثنائية :

تقوم نظرية الموظف الفعلى فى الأحوال غير العادية على أساس فكرة الضرورة وتعد تطبيقاً لنظرية الظروف الاستثنائية. ويتحقق ذلك، إذا وقع حادث أو ظرف استثنائى يهدد الحياة الإدارية أو يوقف جهاز النشاط الإدارى، مثل حالات الحرب، أو الثورات ، أو الاضطرابات الداخلية، أو الكوارث الطبيعية كالفيضانات والبراكين والزلازل وانتشار الأوبئة، فقد تخلفت السلطات الشرعية أو تهرب وحينئذ قد ينصب بعض الأفراد من أنفسهم موظفين عموميين ليحلوا محل السلطات الشرعية غير الموجودة لمباشرة تقديم الخدمات اللازمة للجمهور فى المناطق التى وقعت فيها تلك الظروف الاستثنائية دون أن تسمح هذه الظروف بتعيين هؤلاء الأفراد فى

(١) راجع حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر فى ١١/٩/١٩٥٩. المجموعة س ١٤، ص ١٣٣.

(٢) راجع حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر فى ١/٦/١٩٩٥، مجموعة المبادئ لى خمس

مفوك ٩١-١٩٦٦، ص ٤٦٥.

هذه الوظائف تعييناً قانونياً سليماً ، ولذلك فإن القضاء يعترف بصحة تصرفات هؤلاء الموظفين الفعليين في هذه الظروف ويضفي عليها الشرعية.

ولقد وجدت هذه النظرية تطبيقات من مجلس الدولة الفرنسي، حين هاجر مجلس بلدى إحدى القرى أمام الغزو الألماني فى سنة ١٩٤٠، وتعرضت الحياة الإدارية والمرافق العامة فى هذه القرية للاضطراب حيناً وللتوقف آخر ، فقام بعض المواطنين - دون تعيين مشروع - بممارسة اختصاصات المجلس الهارب أمام الغزو الألماني. فما كان من مجلس الدولة الفرنسي إلا أن صحح جميع تصرفات هؤلاء على أساس أنهم موظفون فعليون يستمدون مسنداً شرعياً لتصرفاتهم من الضرورة والظروف الاستثنائية.

ولقد اعترفت المحكمة الإدارية العليا<sup>(١)</sup> بنظرية الموظف الفعلى فى الظروف الاستثنائية مقررّة أن نظرية الموظف الفعلى - كما جرى قضاء هذه المحكمة - لا تقوم إلا فى الأحوال الاستثنائية البحتة تحت إلحاح الحاجة إلى الاستعانة بمن ينهضون بتسيير دولاب العمل فى بعض الوظائف ضماناً لانتظام المرافق العامة وحرصاً على تادية خدماتها للمتفعين بها باطراد ودون توقف، وتحتم الظروف غير العادية أن تعهد جهة الإدارة إلى هؤلاء الموظفين بالخدمة العامة، إذ لا يتسع أمامها الوقت لإتباع أحكام الوظيفة العامة فى شأنهم، ونتيجة لذلك لا يخلوهم طلب

(١) راجع حكمها الصادر فى ١٩٦٤/١١/٢٦، المجموعة، ص ١٠٠، ص ٩٩، وأيضاً حكمها الصادر فى ١٩٦٤/٦/٢٨ تميلان فى عشر سنوات (٥٥-١٩٦٥)، ص ٦٩٠.

تطبيق أحكام الوظيفة العامة، كما لا يحق لهم الإفادة من مزاياها لأنهم لم يخضعوا لأحكامها ولم يعينوا وفقاً لأصول التعيين فيها.

وفى ضوء ذلك، تعتبر التصرفات الصادرة من الموظف الفعلى صحيحة ويترتب عليها ما يترتب على التصرفات الصادرة من الموظف القانونى من آثار سواء صدرت فى الظروف العادية، تأسيساً على فكرة الوضع الظاهر وحماية الغير حسن النية أو صدرت فى الظروف الاستثنائية تأسيساً على فكرة الضرورة وضمان سير المرافق العامة، بانتظام واطراد، إذ تحتم تلك الظروف أن تعهد جهة الإدارة إلى بعض المواطنين بالخدمة أو لا يتسع أمامها الوقت لاتباع أحكام الوظيفة فى شأنهم. ونتيجة لذلك لا يحق لهم طلب تطبيق أحكام الوظيفة العامة، كما لا يحق لهم الافادة من مزاياها لأنهم لم يخضعوا لأحكامها، ولم يعينوا وفقاً لأصول التعيين فيها<sup>(١)</sup>.

---

(١) قنطر مجموعة نمبالو قانونية التى قررتنا المحقة الإدارية العليا. السنة لنعائرة، دس ٩٩

وما تلاها .

## المبحث الثاني

### طبيعة علاقة الموظف بالإدارة

ثار الخلاف فى الفقه والقضاء حول طبيعة العلاقة بين الموظف والإدارة. فهناك نظرية تذهب إلى القول بأن العلاقة بين الموظف والإدارة علاقة عقدية من عقود القانون الخاص. وتعرف بالنظرية التعاقدية. وهناك نظرية أخرى تذهب إلى القول بأن العلاقة تنظيمية وأن الموظف فى مركز تنظيمى. وتعرف بالنظرية اللاتحفية أو التنظيمية.

ولقد سادت النظرية الأولى فى بادئ الأمر إلى أن استقر المطاف على الأخذ بالنظرية الثانية، كما أن القضاء المصرى أخذ بالأولى فى بادئ الأمر، ثم استقر على الأخذ بالنظرية الثانية وذلك وفقاً للتفصيل الآتى:

### المطلب الأول

#### النظرية التعاقدية

ذهب القضاء والفقه، فى بادئ الأمر، إلى تكييف العلاقة التى تربط الموظف بالدولة بأنها علاقة تعاقدية إلا أن الفقه اختلف فى تكييف هذا العقد، وهل هو عقد من عقود القانون الخاص، أم عقد من عقود القانون العام.

أولاً : تكبيره، علاقة الموظف بالإدارة على أنها رابطة تعاقدية فى نطاق القانون الخاص :

كان الرأي السائد في فرنسا حتى بعد منتصف القرن الماضي بقليل، أن رابطة التوظيف رابطة عقدية يحكمها عقد من عقود القانون الخاص، حيث كان القانون المدني يغطي على معظم موضوعات القانون الإداري ولم تكن موضوعات هذا القانون قد تطورت واستقرت، ولذلك اعتبر الموظف في مركز تعاقدى في علاقته بالإدارة، حيث يقبل الالتحاق بالخدمة بعمل إرادى من جانبه، وتوافق الإدارة على هذا الالتحاق. ويتأثير النظريات السائدة في فقه القانون المدني اعتبر توافق الإرادتين نوعاً من عقود القانون المدني. وكان يوصف هذا العقد حيناً بأنه عقد إجارة أشخاص إذا كان الموظف يقوم بعمل مادى، ويوصف حيناً آخر بأنه عقد وكالة إذا كان العمل المنوط به الموظف عملاً قانونياً. ومعنى ذلك أن الموظف يعتبر في مركز ذاتى تستمد أحكامه من العقد.

بيد أن هذا التكييف لا يستقيم سواء من ناحية الشكل، أو الموضوع أو من ناحية امتداد آثار العقد فمن الناحية الشكلية، تتم عقود القانون المدني بإيجاب وقبول، وذلك بعد مفاوضات تجرى بين الطرفين ويتم أثناءها الاتفاق - بعد مناقشات حرة وبين إرادتين متساويتين - على موضوع العقد وشروط التعاقد والحقوق والالتزامات المتبادلة بين الطرفين. ولا وجود لمثل ذلك في علاقة الموظف بالدولة لأن تعيين الموظف يتم ويترتب عليه إثارة بمجرد صدور قرار التعيين، ولا عبء مطلقاً برضاء الموظف أو قبوله للتعيين .

ومن الناحية الموضوعية، من المبادئ الأساسية التي تحكم العقود المدنية أن العقد شريعة المتعاقدين، لا يمكن تعديله أو إلغاؤه إلا بموافقة الطرفين. بينما تقضى الأصول العامة في إدارة المرافق العامة بتغليب



المصلحة العامة على المصالح الفردية الخاصة. وهو ما يؤدي إلى الاعتراف للإدارة بسلطة تعديل أحكام الوظيفة العامة بإرادتها المنفردة دون أن يكون للموظف الاحتجاج بأن له حقاً مكتسباً في أن يعامل بمقتضى النظام القديم الذى عين فى ظله، ويحول دون تطبيق الشروط الجديدة عليه.

ومن ناحية أخيرة، تقضى أحكام العقود فى القانون المدنى بنسبية آثار العقد، بمعنى عدم إمتداد هذه الآثار إلى غير الطرفين المتعاقدين، بينما تمتد آثار الوظيفة العامة إلى غير الموظف، ويتضح ذلك بجلاء فى حالة تقصير الموظف فى أداء الواجبات المتصلة بالوظيفة حيث يعرضه هذا الأمر - فى بعض الأحوال - لتحمل المسؤولية ليس فقط إزاء الإدارة، بل أيضاً إزاء الأفراد وهم ليسوا أطرافاً فى العقد.

ثانياً : تكييف علاقة الموظف بالإدارة على أنها رابطة تعاقدية فى نطاق القانون العام

ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى إرجاع العلاقة بين الموظف والإدارة إلى أنها علاقة عقدية من عقود القانون العام. ومضى ذلك أن هذه العلاقة يحكمها عقد إدارى لأن أحد أطرافه شخصاً معنوياً عاماً، ويتعلق بتسيير أحد المرافق العامة، والإدارة هى التى تضع شروطه وتضمنه شروطاً استثنائية غير مالوفة فى العقود الخاصة، وتملك الإدارة أيضاً أن تعزل شروط العقد أو تلغيه إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك بشرط تعويض المتعاقد عن ذلك<sup>(١)</sup>، وبذلك فإن الدولة لا تنقيد دائماً فى عقود القانون العام

(١) راجع : د. عبد الحميد حنيفى، مرجع سابق، ص ٤٨ .

بالتواعد السائدة فى عقود القابون الخاص .

ويستند هذا الرأى إلى الحجج الآتية<sup>(١)</sup> :

(أ) إن التعيين لا يتم من جانب واحد وهى الجهة الإدارية، بل من جانب الإدارة والموظف معا. فصدور قرار التعيين إيجابى، وتنفيذ الموظف القرار وتسلم العمل قبول لا ينتج أثره إلا من تاريخ تسلم الموظف للعمل.

(ب) إن الموظف لا يعين فى الوظيفة إلا بإرادته واختياره.

(ج) إذا كانت الإدارة هى التى تضع كل شروط الوظيفة وما على الموظف إلا أن يقبلها كلية أو يرفضها كلية فهذا موجود فى سائر العقود الإدارية حيث تتفرد الإدارة بوضع شروطها .

(د) لا يتم تعيين الموظف غالبا إلا عن طريق المسابقة التى لا تختلف عن المناقصة فى العقود الإدارية حيث يهدف كل منهما إلى اختيار أفضل المتقدمين .

وعندنا أن هذا الرأى، لا يسلم من النقد<sup>(٢)</sup>، ومن السهولة بمكان نحض الحجج التى تقدم ذكرها على النحو الآتى :

(أ) أن العقد سواء أكان عقداً من عقود القانون العام، أو عقداً من عقود القانون الخاص، له نفس الخصائص سواء فى تكوينه أو فى الآثار الناشئة عنه، بمعنى أنه يستلزم توافق إيجاب من طرف وقبول من طرف آخر وبعد الاتفاق يتحدد العقد، وهذا مالا يرجد فى وضع المرفق حيث يصدر قرار التعيين بعد استيفاء الشخص الشروط المطلوبة، وتترتب عليه الآثار

(١) راجع : د. فؤاد مصلح، مرجع سابق، ص ٢٥ وما تلاها .

(٢) راجع : د. أحمد مصلح، مرجع سابق، ص ٨١ .

القانونية بصرف النظر عن تسلم العمل. فيجوز مثلاً لكل صاحب مصلحة أن يطعن في هذا القرار باعتباره قرار إداري استكمل كل جوانبه وبالتالي فإن هذا القرار تترتب عليه الآثار من تاريخ صدوره وليس من قبول الموظف له وتسلمه العمل.

ب) إذا كان الموظف لا يعين في الوظيفة إلا بإرادته واختياره، فهذا لا تأثير له في تكيف الرابطة بين الموظف والإدارة، وقد يعين الشخص جبراً عنه، كما هو الحال في أوامر التكليف .

ج) كما لا وجه للمقارنة بين المسابقة والمناقصة لأن المسابقة تستهدف اختيار أفضل وأكفأ الأشخاص فقط، أما المناقصة فتستهدف اختيار أفضل المتقدمين، وأقلهم من ناحية السعر. فالإدارة في حالة المسابقة لا تختار الموظف الذي يعمل لديها بأقل أجر، كما هو الحال في المناقصة. كما أن المسابقة ليست هي الطريق الوحيد لشغل الوظائف العامة. فهناك طرق أخرى متعددة لشغل الوظائف العامة على نحو ما سيأتي

ومن جانب آخر، فإن العقود الإدارية ملزمة للإدارة ولا تستطیع الإدارة أن تعدلها إلا بمراعاة القيود والشروط المقررة في هذا الشأن، من: مراعاة حقوق المتعاقدين مصحياً .

وإزاء ما تقدم جميعه، ينبني البحث عن أساس آخر خلاف العائد مدنياً أو إدارياً لتكليف علاقة الموظف العام بالدولة .

## المطلب الثاني

### النظرية التنظيمية

لما كانت فكرة الرابطة التعاقدية في نطاق القانون العام لا تحقق جميع النتائج التي يتطلبها أعمال القواعد الضابطة لسير المراقق العامة، فقد عدل مجلس الدولة الفرنسي نهائياً عن تكييف الرابطة بين الموظف والدولة على أساس الفكرة التعاقدية وأحل مكانها فكرة "المركز النظامي أو اللاتحي للموظفين" <sup>(١)</sup>.

(١) إن هذا التحول - من العلاقة التعاقدية إلى العلاقة التنظيمية لربطة التوظيف - قد حدث بالتدرج، أو بعد بعض لفقه الفرنسي في أول الأمر إلى قصره على طائفة من الموظفين، يسمى ما يسمى بموظفي السلطة العامة. وكان ذلك بتأثير التفرقة التي كانت متبعة في تحديد اختصاص القضاء الإداري، بين أعمال السلطة "Aotes d'autorité" وأعمال الإدارة الفعلية "Actes de gestion" التي تشبه أعمال الأفراد. وبناء عليه قسموا الموظفون إلى موظفي سلطة "fonctionnaire d'autorité" يتولون قسماً من السلطة العامة، ومركزهم لا يحددهم يخضع للقانون العام، وموظفي إدارة مالية "fonctionnaire de gestion" ومركزهم تحدد في موضع لحد من عقود القانون الخاص كممثل الإجراء.

راجع: Nizard: Théorie juridique de la publique, 1901, P. 549.

وأيضاً: H. Derthémié, Tr. Études de dr. adm. 2<sup>e</sup> éd., P. 56.

وفي نظر البعض، أن هذا الرأي محل نقد لصعوبة التفرقة أحياناً بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية، حيث لا يوجد لها معيار حاسم، وهو ما يؤدي بالتالي إلى صعوبة التفرقة بين وظائف السلطة ووظائف الإدارة. هذا فضلاً عن أن الموظف قد يقوم بالتفرقة بين أعمال السلطة وأعمال إدارة عادية، وينتج عن ذلك، يعثر تحديد طبيعة علاقة الموظف بالدولة. كما يلاحظ أن هذه التفرقة قد تؤدي إلى نتائج غريبة، فباعتبار لشمولي مثلاً من موظفي السلطة، بينما تنظر هذه الفئة على سبيل المونتمسكين. ومن ناحية أخرى فإن من شأن هذا التمييز أن يفتح الباب لانتشاء العادي بمنازعات طائفة موظفي الإدارة الفعلية، حيث يتحدد اختصاص مجلس الدولة في فرنسا بمنازعات القانون العام (راجع د. علاء الدين، مرجع سابق، ص ١٢٢).

ومقتضى هذه النظرية، يشغل الموظف العام مركزاً قانونياً موضوعياً تحدد أبعاده القوانين واللوائح التي تضعها الدولة لتنظيم الوظيفة العامة دون أن يكون لإرادة هذا الموظف أى دور فى صياغة تفاصيل هذا المركز ، وهذا المركز القانونى الموضوعى عام وغير شخصى لا يتغير مضمونه من موظف إلى آخر ينتميان إلى نفس الظروف القانونية وبالتالي فإن الوظائف العامة تنشئها القوانين واللوائح فتحدد حقوقها وواجباتها بصرف النظر عن شاغليها، وما قبول الموظفين لشغل هذه الوظائف إلا مجرد خضوع لأحكام الوظيفة العامة بحقوقها وواجباتها.

وتمتاز النظرية التنظيمية لرابطة التوظيف بأنها أكثر اتفاقاً مع مقتضيات المرافق العامة، وما تتطلبه من تغليب المصلحة العامة وضمان سيرها بانتظام، وجواز تعديل نظامها وقواعدها على نحو يسائر الحاجات المتغيرة والمتطورة.

ويتفرع عن ذلك، أن ثمة نتائج تترتب على تكيف العلاقة بين الموظف العام والإدارة بأنها علاقة تنظيمية لائحية، تجرى على النحو الآتى:

(أ) ينشأ المركز القانونى للموظف بمجرد صدور قرار تعيينه فى الوظيفة، دون توقف على رضا الموظف أو قبوله هذا التعيين، فقرار التعيين ليس إلا تصرفاً شرطياً Actes condition فهو لا ينشئ مركزاً ذاتياً للموظف، بل يتضمن اسناد الوظيفة له فيباشر مسؤولياتها وفقاً لما تكررده القوانين واللوائح فى هذا الشأن. وليس ومضى ذلك أن هذا الشخص ملزم بقبول الوظيفة رضا عنه، بل إنه يجوز له أن يمتنع عن استلام العمل، اللهم إلا فى حالة التعيين بأوامر التكليف حيث يلزم المكلف بقبول الوظيفة واستلام العمل وإلا تعرض للعقاب .

ولقد أشارت محكمة القضاء الإدارى إلى هذه القاعدة فى حكمها بتاريخ ١٩٧٩/١١/٢٢ بقولها : " إن التعيين فى الوظيفة العامة يعتبر عملية مركبة تتحلل إلى صدور قرار بالتعيين وقبول المعين للوظيفة وتسلمه لأعمال الوظيفة فعلاً، ويعتبر عدم قبوله الوظيفة شرطاً فاسخاً يستقط قرار التعيين بأثر رجعى من وقت صدوره تطبيقاً لنظرية الشرط الخامس. ولذا كان قبول الوظيفة عبلاً إرادياً له مثير مادي وهو تسلم الموظف لأعمال الوظيفة، وبالتالي تكون واقعة استأنف العمل هي الترجمة عن قبوله بالتعيين فيها وما يترتب على هذا القبول من سريان قواعد الوظيفة العامة التي تعلق نفاذها في حقه على شرط قبول الوظيفة .

(ب) تسرى على الموظف كل التعديلات التي تدخلها السلطة المختصة على القوانين واللوائح المتعلقة بالوظيفة دون أن يكون للموظف أى حق فى الاحتجاج بعدم قبوله لها أو بوجود حقوق مكتسبة، وذلك تأسيساً على أن الموظفين العموميين هم عمال المرافق العامة، وهم بهذه المثابة يجب أن يخضع نظامهم القانوني للتغيير والتعديل وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، إلا أن هذا الحق في التغيير أو التعديل مشروط بأن يكون ذلك التغيير أو التعديل قد تم بإداة قانونية. إن نفس مشروطية الأداة القانونية التي تصدر بها النظام التعميم أو من مصدر أعلى وأن تكون التعديلات عامة مجردة لا تنفس مرتقفاً بعينه ولا يكون للخاصة استجيده أثر رجعى، إلا إن نص على ذلك صراحة، مع ملاحظة أن حق الدولة في تعديل المركز القانوني للموظف انعام لا يشر المساس بالحدائق والمزايا المادية والإدبية التي يكون ددا للموظف قد اكتسبها في ظل النظام القديم، إذ لا يجوز المساس بهذه الحقوق والمزايا لأن الامور كانت بالنسبة لها في مركز ذاتي

خاص. وليس فى مركز تنظيمى عام، وبالطبع فإن الحكمة من هذه الشروط حماية الموظف العام باعتباره الطرف الضعيف فى العلاقة الوظيفية والعمل على منع التفرقة بين شاعلى المراكز المتماثلة بناء على اعتبارات شخصية .

(ج) لا تنقطع صلة الموظف بالوظيفة بمجرد استقالته، بل تبقى هذه الصلة قائمة إلى حين قبول الاستقالة من السلطة المختصة، كما لا يجوز له الامتناع عن العمل سواء فى صورة الإضراب عن أعماله الوظيفية أو الإبطاء فيها، وذلك ضمناً لسير المرافق العامة بانتظام واطراد .

(د) خضوع الموظف العام لقواعد معدة سلفاً لتنظيم الوظيفة العامة بمجرد تعيينه واستلامه العمل دون أن يحق له أو للإدارة استبعاد هذه القواعد أو إحداها أو الاتفاق على أوضاع خاصة تخالفها، ولما كان الموظف يستمد حقوقه من القوانين واللوائح مباشرة، فإن كل اتفاق يتم بينه وبين الإدارة على خلاف المقرر فى القوانين واللوائح هو اتفاق باطل، كما أن الموظف العام لا يملك النزول عن هذه الحقوق أو التصالح مع الإدارة بشأنها وإلا وقع ذلك باطلاً لا يعتد به .

كما يقع باطلاً قبول الموظف وضعاً أقل مما قرره له القوانين واللوائح أو منحه مرتباً أقل مما هو مقرر لوظيفته<sup>(١)</sup>.

(هـ) تنظيم الحياة الوظيفية للموظف العام بدءاً من تعيينه وانتهاء رابطة التوظيف مروراً بالترقية والنقل والندب ومنح العلاوات والحوافز بقرارات

---

(١) راجع : القضاء الإدارى، القضية رقم ١٠١٣/٥ ق، جلسة ١٩٥٢/٦/١٩، من ٦، ص ٢٢٧،  
والقضية رقم ٦٧٢٤ ق، جلسة ١٩٥٣/٤/١٥، من ٧، ص ٩١٠، وأيضاً حكم محكمة القضاء  
الإدارى الدائرة الاستئنافية، القضية رقم ١٢٥٨/٤ ق، جلسة ١٩٧٣/٢/٢١.

إدارية من الجهة المختصة، حيث تصدر قرارات فردية طبقاً للقوانين واللوائح المعمول بها، تنظم هذه الحالات كل على حدة وتسرى على هذه القرارات أحكام النظرية العامة للقرارات الإدارية، وتخضع كذلك لرقابة القضاء الإداري حيث يجوز الطعن عليها بالإلغاء من ذوى الشأن فى حالة مخالفتها لقوانين ولوائح الوظيفة العامة.

(و) وأخيراً فإن الضرر الذى يصيب الموظف نتيجة الإخلال بالقوانين واللوائح الوظيفية يرتب له حقاً فى المطالبة بتعويض هذا الضرر، وأساس الدعى - فى هذه الحالة - هو مسئولية الحكومة عن أعمالها غير التعاقدية.

وحاصل القول، أن النتائج التى نتم ذكرها، إنما تستهدف إبراز الجوانب التنظيمية أو اللاتحجية فى علاقة الموظف بالإدارة، فلا سلطان لغير القانون فى تنظيمها، ومن ثم فلا دخل لإرادة الموظف فى تقرير الحقوق التى تخول له والالتزامات التى تفرض عليه، فلا يمكن أن يرتبط الموظف بالحكومة على ما يخالف أحكام القانون، وإذا ما وقع هذا الارتباط تراضياً عليه فلا يكون هذا التراضى ملزماً لهما وناظراً عليهما بل يكون باطلاً .



### المطلب الثالث

#### موقف القضاء المصرى

#### فى شأن علاقة الموظف بالإدارة

تطور موقف القضاء العادى فى شأن تكيف علاقة الموظف بالإدارة، حيث تبنى، فى بادئ الأمر، النظرية التعاقدية، ثم أخذ بالنظرية اللاتحجية. أما مجلس الدولة فقد تبنى منذ إنشائه النظرية اللاتحجية<sup>(١)</sup>.

أولاً : موقف القضاء العادى :

(أ) الأخذ بالنظرية التعاقدية :

١. تبنيت المحاكم المصرية فى بداية القرن الحالى- فى شأن علاقة الموظف العام بالدولة- فكرة العلاقة التعاقدية من نوع إجارة الأشخاص<sup>(٢)</sup>.

٢. أخذ القضاء فى أحكامه بتكييف علاقة الموظف العام بالدولة على أنها عقد من عقود القانون العام، حيث ذهبت محكمة الاستئناف الأهلية الى أن الموظف وإن كان فى علاقته مع الحكومة من وقت دخوله الخدمة إنما يتعاقد تعاقدًا خاصًا له خصائصه بالرجوع إلى القانون العام، ولا يعد تعاقدًا منفيًا خاضعًا لأحكام القانون المدنى الصر<sup>(٣)</sup>.

(ب) تبنى النظرية اللاتحجية :

(١) راجع فى ذلك : د. محمد صلاح عبد البديع، مرجع سابق، ص ٥٢ وما تلاها .

(٢) راجع حكم محكمة مصر الابتدائية الأهلية الصادر فى ١٩٢٧/٦/٧، مجلة المحاماة ص ٦، ص ٧١٨.

(٣) راجع حكم محكمة الاستئناف الأهلية الصادر فى ١٩٣٢/٦/١٧، مشار إليه فى مؤلف الاستاذ

محمد حامد الجمل، مرجع سابق، ص ١١٥٩ هلمش .

اتجه القضاء العادى - منذ فترة من قضاائه السابق- إلى هجر النظرية التعاقدية والأخذ بالنظرية اللائحية فى تكييف علاقة الموظف العام بالدولة، حتى قيل إنشاء مجلس الدولة، فقد قضت محكمة الاستئناف الأصلية بأنه لا محل إلى تشبيه توظيف الموظف الحكومى بعقد إجارة الأشخاص يكون الموظف به أجيراً والحكومة مستأجرة، بل أن مركز الموظف من المراكز القانونية القائمة على القانون العام<sup>(١)</sup>. كما قضت محكمة النقض بأن علاقة الموظف بالحكومة هى علاقة قانونية تخضع للأصول المعروفة فى القانون العام وللأحكام المقررة بالقوانين واللوائح<sup>(٢)</sup>.

### ثانياً : موقف قضاء مجلس الدولة :

وعندما أنشئ مجلس الدولة سنة ١٩٤٩، أخذت محكمة القضاء الإدارى فى باكورة أحكامها بالنظرية التنظيمية، حيث ذهبت إلى أن الوظيفة العامة هى مركز قانونى عام وحالة موضوعية تنشأ وتنظم بمقتضى القوانين واللوائح الخاصة بها<sup>(٣)</sup>. ثم أخذت المحكمة الإدارية العليا كذلك منذ نشأتها بمقتضى القانون رقم ١٦٥/١٩٥٥ بالنظرية التنظيمية<sup>(٤)</sup>.

واستقرت هذه النظرية فى قضاء المحكمة الإدارية العليا، إذ جرى على أن علاقة الموظف بالحكومة هى علاقة تحكمها القوانين واللوائح،

(١) راجع حكم محكمة الاستئناف الأهلية الصادر فى ١٩٣٠/٣/٢٤، المجموعة الرسمية لسنة ١٩٣٠، ص ٢٩٣.

(٢) راجع حكم محكمة النقض الصادر فى ١٩٣٨/٦/٢، مجلة المحاماة، ص ١٩، العدد ٣، ص ٣٤٨، وحكمها الصادر فى أول مايو ١٩٤٧، مجلة المحاماة، ص ٢٨، العدد ٨، ص ٧٧٤.

(٣) حكمها الصادر لى ١٩٤٩/٦/٩، مجموعة المبادئ ١٥ علماً (٤٦-١٩٦١) ص ٢٩٨٦، وحكمها فى القضية ١٩٤٨/٦، جلسة ١٩٥٤/٣/٧، ص ٨، ص ٨٦٣، والقضية رقم ١٤٠٩/٣١، جلسة ١٩٧٩/٢/٢٠ (غير منشور).

(٤) حكمها الصادر فى ١٩٦٦/١٢/٤، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء ١١، ص ٧٤٣.

ومركز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت على أن يسرى على الموظف بأثر حال مباشر من تاريخ العمل به ولكنه لا يسرى بأثر رجعي إلا بنص خاص في القانون وليس في أداة أننى منه كلائحة<sup>(١)</sup>.

ولا يغير من هذا الاتجاه، ما انتهت إليه بعض أحكام محكمة القضاء الإداري من اعتبار علاقة العامل المؤقت أو الموظفين المعيّنين على وظائف مؤقتة أو لأعمال مؤقتة بالدولة ذات طبيعة تنظيمية وليست عقدية<sup>(٢)</sup>.

وتباين الفقه - في هذا الشأن ، بين مؤيد<sup>(٣)</sup>، ومعارض لهذا الاتجاه<sup>(٤)</sup> .  
والرأى عندنا، أن النظام القانوني الذي يحكم تعاقد الإدارة مع بعض شاغلي الوظائف أو الأعمال المؤقتة يختلف عن النظام القانوني الذي يحكم غيرهم من موظفي الدولة، وهذه التفرقة تجد سندها في طبيعة العلاقة وحقوق وواجبات شاغلي الوظائف .

وينتزع عن ذلك، أن العمال المتعاقدين مع الإدارة ولئن كان لا يمكن اعتبارهم في مركز تنظيمي أو لائح في علاقتهم بالدولة، إلا أن هؤلاء.

---

(١) حكمها الصادر في ١٢/٦/١٩٧٧، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء ١١، قاعدة ٤٠١، ص ٧٤٣ .

(٢) راجع في ذلك :

- حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٩٥٣/٥/٦ المجموعة ص ٧، ص ١٠٨٢ .  
- حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر في ١٦/١١/١٩٦٣، مجموعة أبو شادي، ص ٢ ، ٦ .  
- حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٢٧/١١/١٩٧٦ ، المبادئ الفسي ١٥ عام ١٩٨٠- ٢٢٩٥ .

(٣) من هذا الاتجاه د. عزيزة الشريف، الفقه الإداري، ص ٧٣ .

(٤) من هذا الاتجاه د. لحنى فكرى، مرجع سابق، ص ١٨٢ وما تلاها .

العمال قد يخضعون لأحكام القانون العام إذا اتسعت عقودهم مع الإدارة بالطبيعة الإدارية متى توافرت مقومات وعناصر العقد الإداري<sup>(١)</sup>.

---

(١) راجع في هذا المعنى، د. محمد صلاح عبد القدير، مرجع سابق، ص ٥٦.

## الفصل الثاني

### النظام القانوني للموظفين العموميين

من المعلوم أن النظام القانوني للموظفين العموميين لا يتصور وجوده إلا في الدول التي تأخذ بنظام " السلك الدائم " أو نظام " الخدمة الدائمة " <sup>(١)</sup>. وفي ظل هذا النظام يتمتع الموظفون العموميين بامتيازات وضمانات خاصة بهم، ويفرض عليهم في مقابل ذلك التزامات وأعباء،

---

(١) يوجد في القانون المقارن، فلسفتان تحسان سياسات الوظائف العامة في العالم. تمثل الأولى فيما يسمى ' بنظام السلك الدائم ' أو نظام ' الخدمة الدائمة ' . وتجد هذه الفلسفة جذورها في النظام الفرنسي كما أنها تطبق في دول أوروبا الغربية، وفي دول عديدة في القارة الأفريقية، وبعض بلدان آسيا. ويرجع أساس هذه الفلسفة - في النظام الفرنسي - إلى ارتباط مفهوم الوظيفة العامة بمفهوم الدولة بصفة عامة والإدارة على وجه التخصيص، فالموظفون يصلون في خدمة الدولة وهم الذين ينهضون لإدارتها والدولة هي التي تعينهم وهي التي تدفع لهم أجورهم وتنتهي مسئوليتهم بهم. كما أن عمل الموظفون هو تسيير وظيفة الإدارة وحسن أدائها.

أما الفلسفة الثانية، فتتمثل فيما عرف ' بنظام المهنة ' . وتجد هذه الفلسفة جذورها في النظام الأمريكي، كما أنها تطبق في السنوات الأخيرة في دول أمريكا اللاتينية، ويرجع أساس هذه الفلسفة إلى اختلاف نظرة الأمريكيين للدولة والإدارة عن النظرة الأوروبية اختلافًا كاملاً. ذلك أنهم لا ينظرون إلى الدولة نظرة الأجلال والتعظيم التي يسير عليها الأوروبيون. وأكثر من ذلك، يسيطر عليهم وعلى فكرهم شعور القسوة والخطر والترقب من الخوف على حرياتهم الفردية. وتعتبر الإدارة - ولذا للمفهوم الأمريكي بمجموع الصلاحيات التي تهدف إلى تنفيذ القرارات المتخذة لتسيير الشؤون العامة. فهي لا تعدو مجرد صلاحيات متشابهة في ميادين مختلفة مثل : تسليم خطاب، إبرام اتفاق، بيع دواوين. ومما يدل على ذلك أن الإدارة العامة لا تختلف - في المفهوم الأمريكي - عن الإدارة الخاصة، فكلها من يرمى إلى حسن الأداء والفاعلية. وما دام الأمر كذلك ، لا داعي أن تخضع هذه الإدارة العامة لنظم مغايرة للقواعد التي يسير عليها الأفراد، كما أن العاملين في مجال الإدارة العامة لا يشغلون نفس أوضاعهم وأوصافهم عن العاملين في المشروعات الخاصة، ( راجع في ذلك : د. عبد المسمم محفوظ، مرجع سابق، ص ٤٠٨ - ص ٤١١، وأيضاً مؤلفه الموظفون والحكومة بين الخضوع والمواجهة، دراسة تحليلية وتأسيسية في القانون المقارن، الطبعة الأولى، ١٩٨٦، دار النهضة العربية، ص ٤٧ وما تلاها .

## لتسيير عمل الإدارة.

ويشمل النظام القانوني للموظفين العموميين، مجموع المبادئ والقواعد التي تحكم شئون الوظائف والموظفين، وفي إطار هذا النظام ترسم الخطوط العريضة لسياسة الوظائف العامة، وتقرر الأحكام المنظمة لشئون الوظائف والموظفين .

وعلى ذلك، فإن دراسة النظام القانوني الذي يحكم الوظائف والموظفين، تتطلب دراسة الأسس العامة التي يقوم عليها النظام القانوني للوظائف، كما تستلزم دراسة القواعد التي تحكم الموظفين في حياتهم الوظيفية، وتبين حقوقهم وواجباتهم ومسؤولياتهم تأديبياً، وإنقضاء رابطة التوظيف .

وعلى هدى ما تقدم، تنقسم دراستنا - في هذا الشأن - على النحو الآتي :

المبحث الأول : القواعد التي تحكم نظام العاملين المدنيين بالدولة

المبحث الثاني : الالتحاق بالوظيفة .

المبحث الثالث : حقوق وواجبات العاملين .

المبحث الرابع : إنقضاء رابطة التوظيف .

## المبحث الأول

### القواعد التي تحكم نظام العاملين المدنيين بالدولة

نتناول في هذا الصدد أهم المبادئ الأساسية لنظام العاملين المدنيين بالدولة، ثم تتبع ذلك ببيان مدى تطبيقه .

## المطلب الأول

### المبادئ الأساسية لنظام العاملين المدنيين بالدولة

تضمن القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيين بالدولة (وتعديلاته) مبادئ أساسية نجمل أهمها في الآتي: <sup>(١)</sup>

#### أولاً : الوضوح والمرونة :

ويتبدى ذلك فما اتجه إليه الشارع من تحديد المقصود بالوحدة، بأنها كل وزارة أو مصلحة أو جهاز يكون له موازنة خاصة، وكل وحدة من وحدات الحكم المحلي (الإدارة المحلية). وأيضاً يعد وحدة للهيئة العامة (المادة ٢-١). كما بين القانون المقصود بالسلطة المختصة بأنها: الوزير المختص - المحافظ المختص بالنسبة لوحدات الحكم المحلي - رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص (المادة ٢-٢) .

---

<sup>(١)</sup> راجع في هذا المعنى: د. فؤاد الطاهر، مرجع سابق من ٤٢٨ وما تلاها .

## ثانياً : تحقيق مبدأ المساواة :

تعد المساواة أمام الوظائف العامة من أهم الحقوق السياسية التي تحرص النساتير على كفالتها، ووضع الضمانات الأساسية لها، والوظائف العامة حق للمواطنين، ممن تتوافر لديهم الشروط اللازمة والصلاحيات الكافية لتوليها تلك الوظائف. وتتمثل المساواة في الوظيفة العامة في حقوقها وفي واجباتها بالنسبة للخاضعين لأحكامها.

## ثالثاً : نظام الترتيب الموضوعي للوظائف العامة :

اتجه القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (وقوانين التوظيف السابقة عليه والتي صدرت بعد الثورة وهي ٤٦ لسنة ١٩٦٤، ٥٨ لسنة ١٩٧١) نحو الأخذ بنظام الترتيب الموضوعي للوظائف العامة. إذ ذهبت المادة (٨) منه على أن : "تضع كل وحدة هيكلية تنظيمياً لها يعتمد من السلطة المختصة بعد أخذ رأي الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة. ويراعى فيه تقسيم الوحدة إلى قطاعات وإدارات مركزية أو مديريات بما يتناسب والأنشطة الرئيسية لكل وحدة، وحجم ومجالات العمل المتميزة بكل قطاع أو إدارة مركزية أو مديرية وتضع كل وحدة جدولاً للوظائف مرفقاً به بطاقات وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها والامتدادات اللازم توافرها فيمن يشغلها وتصنيفها وترتيبها في إحدى المجموعات النوعية وتقييمها بإحدى الدرجات المبينة بالجدول رقم (١) الملحق بهذا القانون، كما يجوز إعادة تقييم وظائف كل وحدة. ويعتمد جدول الوظائف والبطاقات والقرارات الصادرة بإعادة تقييم الوظائف بقرار من رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة (معلقة بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٨٢).



ونصت المادة (١١) من هذا القانون على أن تنقسم وظائف الوحدات التي تخضع لأحكام هذا القانون إلى مجموعات نوعية وتعتبر كل مجموعة وحدة متميزة في مجال التعيين والترقية والنقل والندب.

ومؤدى ما تقدم، أن القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ أخذ بنظام الترتيب الموضوعية للوظائف، ولقد كان المشرع أكثر جدية في هذا الشأن عن القوانين السابقة عليه، حيث تضمن قرار رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة رقم ١٣٤ لسنة ١٩٧٨ بشأن معايير ترتيب الوظائف في الجهاز الإدارى للدولة، نصاً مؤداه عدم جواز التعيين والترقية على الوظائف إلا بعد قيام كل وحدة إدارية بتقديم الهيكل الوظيفى لها، وإعداد التقسيمات اللازمة للوظائف إلى مجموعات نوعية بحسب مواصفاتها ومسؤولياتها وواجباتها واشتراطات شغلها .

وفوق ذلك، فقد سيطر الأساس الموضوعى على سائر شئون الخدمة المدنية من ترقيات وأجور وتأديب العاملين .

**رابعاً : أخذ القانون الحالى بتطبيقات المفاهيم العلمية فى التنظيم والإدارة :**

استبعد القانون الحالى (مسائراً فى ذلك القانون السابق رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١) نظام الكادرات الذى كان معمولاً به فى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١، كما تميز عن القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ فى أنه حدد مفهوم كل من الوظيفة والفئة الوظيفية والهيكل التنظيمى على أساس علمى .

## (أ) الوظيفة :

وتعنى مجموعة الواجبات والمسؤوليات التى تسندها الإدارة إلى أحد العاملين الذى استوفى شروطها، بمعنى أن الوظيفة تتمثل فى جانبها الموضوعى فى قدر محدد ومخطط له سلفاً من الأعباء والمسؤوليات يجب أن يقوم بها العامل (الموظف)، لتحقيق هدف معين أو جزء من هدف معين يتصل بالصالح العام أو بخدمة جمهور المنتفعين بالمرافق العامة للدولة.

ومتلول الوظيفة، على النحو السابق، إنما يشكل الأساس (الموضوعى) السليم الذى يجب أن تبنى عليه كافة أحكام الخدمة المدنية.

## (ب) الفئة الوظيفية :

وتعنى جميع الوظائف التى تتقابه من حيث نوع العمل، ومن حيث مستوى صعوبة الواجبات وأهمية المسؤوليات، ومن حيث مطالب التأهيل اللازمة لأداء العمل.

ويستتبع ذلك أن تحامل الوظائف التى من فئة واحدة معاملة واحدة فى شئون الخدمة وفى تحديد الأجر. واستناداً إلى الأساس الموضوعى المرن الذى قام عليه قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، فقد أشارت المادة (٩) إلى أنه يجوز وجود تقسيمات وظيفية فى الدرجة المالية الواحدة. يمكن أن يتحرك بينها العامل قبل الارتقاء إلى وظيفة فى الدرجة المالية الأعلى دون أن يترتب على هذا التحرك ميزة مادية. وذلك بالضوابط والإجراءات التى نص عليها القانون<sup>(١)</sup>.

(١) حدد القانون الأجر لكل فئة وظيفية على النحو التالى :

وعمل أول : ريسـة ثابت ٢١٧٥ جنيه- وكيل وزارة : ١٥٠٠-٢١١٥، مدير عام ١٩٩٢-١٩٩٢. أولى ٩٦-١٨٠٠، ثلثية : ١٦٢٠-١٦٢٠، ثلاثة : ١٣٤٤-١٣٩٦، رابعة : ١٢٧٦-١٢٩٦، خامسة : ١٢٥٢-٧٢٠، سادسة : ٢٤٠-٤٤٠ جنيه .

## (ج) المستويات :

ويعنى المستوى جميع الفئات الوظيفية التى تتشابه فى نوع العمل. ولكنها تختلف فى مستوى صعوبة الواجبات وأهمية المسؤوليات. ويمثل المستوى السلم الطبيعى للترقيات من وظيفة فى فئة إلى وظيفة فى فئة أعلى منها .

والمستويات الوظيفية هى : مستوى الإدارة العليا (وكيل أول - وكيل وزارة - مدير عام) .

المستوى الأول : ويشمل الفئات الوظيفية التى تقابل الدرجات (الأولى والثانية والثالثة) .

المستوى الثانى : ويشمل الفئات الوظيفية التى تقابل الدرجات (الرابعة والخامسة والسادسة).

## خامساً : الهيكل التنظيمى :

يقصد به الشكل الذى يكون عليه البناء التنظيمى للوحدة. وعلى هذا الأساس يجب أن يحتوى مختلف المستويات التنظيمية رئيسية أو فرعية، كما يجب أن يتضمن مختلف العلاقات التنظيمية رأسية كانت أم أفقية فى كافة المستويات، كذلك يتعين تحديد موقع كل من الأجهزة القيادية والتفنية والاستشارية.

## المطلب الثانى

### النطاق المكائى والزمنى

### فى شأن تطبيق أحكام نظام العاملين

ندرس فى هذا الصدد النطاق المكائى، ثم النطاق الزمنى لتطبيق أحكام القانون رقم ٤٧٠ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيين بالدولة.

#### أولاً : النطاق المكائى

ورد النص على النطاق المكائى لتطبيق أحكام نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فى المادة الأولى منه والتى تنص على أن :يعمل فى المسائل المتعلقة بنظام العاملين المدنيين بالدولة بالأحكام الواردة بهذا القانون، وتسرى أحكامه على :

(١) العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التى لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلى (الإدارة المحلية) .

(٢) العاملين بالهيئات العامة، فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم .

ولا تسرى هذه الأحكام على العاملين الذين تنظم شئون توظيفهم قوانين أو قرارات خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين والقرارات .

ويؤخذ من هذا النص، أن قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، يعد بمثابة الشريعة العامة بالنسبة إلى كافة الوظائف المدنية، إذ يخضع له سائر الموظفين العموميين. كما يخضع له الموظفين العموميين الذين تنظم شئونهم الوظيفية قوانين ولوائح خاصة، وذلك فيما لم يرد فيه نص فى تلك

القوانين واللوائح. ومنهم أعضاء هيئة التدريس بالجامعات، ورجال القضاء، ورجال الشرطة .

### ثانياً : النطاق الزمني

انطلاقاً من الأساس الموضوعي الذي استند عليه نظام العاملين المدنيين الحالي، نصت المادة (١٠٥) من القانون على احتفاظ العاملين بوظائفهم الممندة إليهم عند تنفيذ أحكام القانون (رقم ٤٧ لسنة ٧٨) وذلك إلى أن تحدد وظائفهم (طبقاً للمادة ٨) وعلى ألا يترتب على تحديد هذه الوظائف من جهة أخرى الإخلال بالترتيب الرئاسي القائم بين شاغليها متى توافرت فيهم اشتراطات شغلها .

كما نص في المادة (١٠٦) على أن يستمر العمل بالقوانين والقرارات واللوائح السارية وقت صدور هذا القانون فيما لا يتعارض مع احكامه وعلى الجهات المنصوص عليها في هذا القانون أن تصدر القرارات المنفذة له في مدة لا تجاوز ستة أشهر من تاريخ تكفيذه .

## المبحث الثانى الاتحاق بالوظيفة

نظم المشرع كيفية الالتحاق بالوظيفة العامة من منطلق أهميتها وكونها حجر الزاوية فى بنى السلطة التنفيذية، فبين الشروط الواجب توافرها فى المرشحين، وكيفية الاختيار، ثم سند التعيين بمعنى صدور قرار التعيين من السلطة المختصة وأخيراً فترة الاختيار.

### المطلب الأول

#### الشروط العامة الواجب توافرها

##### لشغل الوظائف العامة .

وفقاً للمادة ٢٠ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ يجب أن تتوافر فى المرشح للتعين فى إحدى الوظائف العامة الشروط الآتية: <sup>(١)</sup>

الأول : أن يكون متمتعاً بالجنسية المصرية أو جنسية إحدى الدول العربية التى تعال جهورية مصر العربية بالمثل بالنسبة إلى تولى الوظائف العامة.

تقتصر الدول عادة وظائفها العامة على الوطنيين دون الأجانب وذلك

---

(١) راجع: د. محمد السيد محمد الناصى، تولى الوظائف العامة، رسالة، ١٩٧٠، ص ١٧٠.

## للاعتبارات الآتية :

(أ) يعتبر تولى الوظائف العامة أحد الحقوق التي يتمتع بها المواطن كمقابل للتكاليف التي تفرضها الدولة عليه مثل الضرائب وتأدية الخدمة العسكرية، ولذلك لا يجوز للأجنبي أن يزاحمه فيما تقرره له من حقوق.

وينبني على ذلك، أن هذا الحق لا يدعو أن يكون تطبيقاً لمبدأ السيادة الوطنية المعترف به دولياً، وأحد مظاهر الاستقلال الوطني .

(ب) يؤدي السماح للأجنبي بتولى الوظائف العامة خاصة إذا تعلق الأمر بمرافق أو مصالح حيوية إلى تعريض هذه المرافق والمصالح للخطر، حيث نتاح للموظف بحكم عمله أو بمناسبته الفرصة للوقوف على أسرار تتعلق بأمن الدولة وسلامتها خاصة في أوقات الأزمات السياسية بين الدولة ودولة الموظف الأجنبي .

(ج) يؤدي إتاحة الفرصة للأجانب لتولى الوظائف العامة إلى تفضيل العمالة الأجنبية مما ينشأ عنه البطالة بآثارها الاجتماعية الخطيرة بين مواطني الدولة، فضلاً عن النفقات الباهظة التي تتحملها الدولة من توظيف الأجانب نتيجة دفع مرتباتهم.

ولكن رغم الاعتبارات التي تقدم ذكرها، فإن للدولة أن تستعين ببعض الأجانب، للعمل كخبراء أو لسد النقص الموجود لديها في بعض المرافق الهامة التي تحتاج إلى عمالة فنية لا تتوفر بين مواطني الدولة، وفي هذه الحالة يكون عمل الأجانب لمدة محدودة وبصفة استثنائية وفي مجالات لا تعرض أمن الدولة أو سلامتها للخطر، وبالتالي لا يعتبر هؤلاء الأجانب في حالة الاستعانة بهم موظفين عموميين لانتهاء شرط الجنسية

الوطنية، بل يعتبرون مجرد مستشارين يعقود عمل مؤقتة أو بمكافأة شاملة.

ولقد نظم قانون العاملين المدنيين الحالي موضوعه الاستعانة بالأجانب، حيث نصت المادة ١٤ من هذا القانون على أن يوضع نظام لتوظيف الخبراء الوطنيين والأجانب بقرار من الوزير المختص بالتنمية الإدارية، وتطبيقاً لذلك صدر قرار وزير التنمية الإدارية رقم ٢ لسنة ١٩٧٩ ونص على أن يكون توظيف الخبراء الأجانب بطريق التعاقد في حدود الاعتمادات المالية المدرجة بموازنة الوحدة من بين نوى الخبرات والتخصصات النادرة أو التي يتعذر الحصول عليها من بين مواطني جمهورية مصر العربية. وتضمن النص أيضاً على أن يكون شغل الخبراء الأجانب لوظيفة لها بطاقة وصف، وتحدد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها .

والخبير الأجنبي -كالخبير المصري- سوف يدخل في خدمة المرفق العام بناء على عقد، وهذا الخبير -بحكم النصوص المنظمة لوضعه- يجب أن يسهم مباشرة في تسيير المرفق العام، فهذا العقد سوف يجعل منه -هو أيضاً- عاملاً عاماً، وسوف يصبح هذا العقد بالتالي عقداً من عقود القانون العام، ويختص القضاء الإداري بالمنازعات الناشئة عنه سواء نص على ذلك صراحة أم تص على خلاف ذلك.

أما بالنسبة لأبناء الدول العربية، فإن القانون الحالي أكد الحكم ذاته القانون السابق حين سوى بين المتمتعين بالجنسية المصرية وجنسية إحدى الدول العربية، وذلك حين أجاز لرعايا هذه الدول أن يتقدموا لإحدى الوظائف بشرط أن تكون الدولة التي ينتسبون إليها تعامل رعاياها بالمثل.



ومن ثم فإن بقاء المواطن العربي في الوظيفة رهن باستمرار هذا الشرط، بحيث إذا زال مبدأ المعاملة بالمثل، فقد منصبه بقوة القانون، ومع ذلك فإنه لا توجد أي دولة عربية تعامل المصريين بالمثل في تولى الوظائف العامة، حيث أنهم يعملون هناك كمستعاقدين وليس كموظفين عموميين مثل مواطني هذه الدول .

وأخيراً فإن المشرع المصري في صدد تولى الوظائف العامة- ميز بين الوطني الأصل والمتجنس، حيث يحظر على الأخير تولى هذه الوظائف قبل مرور خمس سنوات على تجنسه، وذلك حتى يثبت خلال هذه المدة من ولائه لوطنه الجديد .

**الثاني:** أن يكون محمود السيرة حسن السمعة. وهذا شرط ضروري لضمان الثقة والاطمئنان لشخص الموظف وتصرفاته في الوظيفة.

ويقصد بالسيرة الحميدة والسمعة الحسنة، مجموعة الخصال والصفات التي يتحلى بها الشخص فتكسبه الثقة بين الناس وتجنبه حالة السوء وما يمس الخلق<sup>(١)</sup>.

والسمعة الحسنة شرط ضروري عند التعيين، كما أنه يلزم توافرها في أثناء الخدمة، ولكن فقدتها أثناء الحياة الوظيفية لا يؤدي حتماً إلى إنهاء رابطة التوظيف. ذلك أن من واجبات الموظف العام حسن السلوك والمحافظة على كرامة وظيفته وإخلال الموظف بهذه الواجبات يستوجب مساءلته التأديبية مما يجيز فصله.

---

(١) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر في ١٩٧٢/٤/٩، الموسوعة الإدارية، جـ ١١، ص ٧٥٤.

إلا أنه من الواضح أن حسن السمعة ليس شرطاً لازماً لاستمرار الخدمة بحيث يتعين عند فقده أثناءها فصل الموظف. فالأعمال المشينة التى تمس السمعة، والتى تعتبر اخلاً بواجبات الوظيفة، تستوجب المساءلة التأديبية وتوقيع الجزاء التأديبى الذى يتناسب وخطورة الإخلال، ولا يتحتم أن يكون هذا التعيين من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل.

(ب) ألا يكون قد سبق فصله من الخدمة بقرار أو حكم تأديبى نهائى ما لم تمض على صدوره أربع سنوات على الأقل. ويتحقق الإدارة من ذلك بإقرار من المرشح للتعين موقفاً عليه أمام مدير شئون العاملين بالوحدة ومصدقاً على التوقيع منه بما يفيد ذلك .

ونظراً لتحديد المشرع للحالات المذكورة وعدم ترك أية حرية فى التقدير للإدارة إزاء توافرها، فقد ذهب القضاء إلى أن المشرع يميز بين السيرة المحسودة وبين عدم صدور أحكام جنائية وجعلها شرطين مستقلين من شروط الصلاحية الوظيفية<sup>(١)</sup>. ويقصد القضاء بذلك أنه لا يشترط لسوء سيرة المرء -فى غير الحالات المنصوص عليها (م ٣/٢٠)- أن يكون قد وجه إليه اتهام مشين أو صدرت ضده أحكام ماسة، وأن من حق جهة الإدارة أن تسلك ما تراه من السبل ملائماً للتأكد من شرط حسن السمعة، وشرط حسن السمعة من الشروط الجوهرية للتعين فى الوظائف العامة، فإذا عينت الإدارة شخصاً لا يتوافر فيه هذا الشرط، كان القرار معدرماً. ولذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن تعيين موظف سبق الحكم عليه

(١) راجع على سبيل المثال : حكم محكمة القضاء الإدارى فى ١٥/٣/١٩٥٨، مجموعة تر، ١٥ منه، ص ٢٧٣٥.

فى جناية هو قرار مشوب بعيب جسيم ينحدر بالقرار إلى درجة الانعدام بحيث يجب على الإدارة أن تتدخل وتصصح الوضع بسحب القرار دون تفيد بالمواعيد المحددة لسحب القرارات و يترتب على الجزاء إنهاء رابطة التوظيف دائماً.

ويلاحظ أن قانون العاملين المدنيين بالدولة لم يفيد الإدارة بوسيلة معينة للتحقق من توافر حسن نية المرشح للتعيين فى الوظيفة العامة، حيث أنه من حق الإدارة أن تتأكد من ملائمة المرشح للوظيفة بكافة الطرق التى تراها مؤدية للوصول إلى اختيار الأصلح للتعيين فيها<sup>(١)</sup>. ولذلك يجوز للإدارة أن تتحقق من توافر حسن سمعة المرشح من خلال إدارات الأمن أو جهاز مباحث أمن الدولة أو الرقابة الإدارية على أن يكون لهذا المرشح الحق فى إثبات العكس أمام الإدارة أو القضاء.

وتشير بعض الأحكام إلى أن إثبات سوء السمعة لا يحتاج إلى وجود دليل قاطع على توافرها، وإنما يكفى فى هذا المقام وجود دلائل أو شبهات قوية تلقى ظلالاً من الشك على توافرها<sup>(٢)</sup>.

ومن جانبنا، أنه لا يكفى لفقدان شرط حسن السمعة مجرد وجود الشبهات، بل ينبغى توافر أدلة لا يرقى إليها الشك، لما يترتب على إثبات سوء السمعة من نتيجة خطيرة، هى حرمان الشخص من حق التوظيف<sup>(٣)</sup>.

---

(١) راجع: حكم المحكمة الإدارية، الصادر فى ١١/٥/١٩٦٠، لمجموعة الإدارية، ج ١١، ص ٧٥٥.

(٢) راجع: حكم المحكمة العليا، الصادر فى ١٤/٤/١٩٦٦، لمجموعة من ٧، ص ٦١٣.

(٣) من هذا نرى : د. علقاش أمين، مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ١٤٧، د. حسين عبد الحام، ثمينة العلية، ١٩٧٤، ص ٧١، د. فتحي فكرى، مرجع سابق، ص ٢٦٠.

## ضوابط تقدير شرط حسن السمعة :

ووفقاً لأحكام القضاء، فإن تقدير شرط حسن السمعة يخضع للضوابط الآتية<sup>(١)</sup>:

(١) يجب أن تقع الأفعال المنسوبة إلى الموظف لاستخلاص سوء سمعته ففى سن يمكنه فيه أن يدرك عواقب سلوكه، ولذلك لا يجوز التعويل على ما وقع من الموظف وهو صبي صغير.

(٢) يجب أن تقع الأفعال التى تنفى حسن السمعة من صاحب الشأن نفسه، ولذلك لا يجوز محاسبته عن الأفعال الصادرة من ذويه ما دام لم يشارك فيها أو يتأثر بها، فمن المسلمات أن المسئولية شخصية فلا يحمل أحد وزر أحد ولا يدان شخص بجريرة سواه<sup>(٢)</sup>.

(٣) تختلف متطلبات حسن السمعة من وظيفة إلى أخرى، فطبيعة الوظيفة قد تبرر التمسك فى تقدير شرط حسن السمعة نظراً لحساسية هذه الوظيفة مثل وظائف القضاء والبوليس، كما أن الدور الموكول إلى شاغل الوظيفة يبرر كذلك مثل هذا التمسك، ومثال ذلك وظائف التدريس بالنظر إلى دور المعلم فى تربية النشء وكونه مثلاً يحتذى فيما يصدر عنه من سلوك وما يقع منه من تصرفات .

(٤) وصم الشخص بسوء السلوك لا يتوقف دائماً على صدور حكم جنائى بالإدانة، فإذا كان ارتكاب بعض الجرائم ينفى حسن السمعة مثل

(١) راجع فى ذلك : د. فتحى فكرى، مرجع سابق، ص ٢٥٥ وما تلاها .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ١٩٧٢/١/٩، موسوعة الإدارية الحديثة، ج ١١،

جرائم السرقة والاختلاس وخيانة الأمانة، إلا أن ذلك لا يعنى وجود تطابق تام بين الحكم الجنائى وسوء السمعة، فاعتراف بعض الأفعال المؤثرة لا يؤثر على حسن السمعة كمخالفات المرور أو إهمال الإبلاغ عن المواليد أو الوفيات، ومع ذلك فإن بعض الأفعال تنفى حسن السمعة على الرغم من أنها لم تكن محلاً لأحكام جنائية، لكونها غير مؤثرة جنائياً أو لكونها لم تصل إلى علم السلطة المختصة بتحريك الدعوى الجنائية عنها أو لتخلف الدليل أو عدم كفايته.

(٥) الإهمال إذ يتصل بالتراخي والتقصير في القيام بالواجب لا يصم صاحب الشأن بسوء السمعة، كما أن توقيع عقوبة الإنذار على الموظف لا تفقده حسن السمعة، فهذا الجزاء وإن دل على ضعف كفايته، إلا أنه لا يفيد سوء سمعته بما يعلى خروجه على كريم الخلق واستقامة المصالح .

(٦) مجرد الشائعات حول تصرفات وسلوك الشخص وكذلك الحكم الغيابى لا يصلح للاستدلال على سوء السمعة .

والأصل أن كل شخص يعتبر حسن السيرة والسلوك إلا إذا ثبت عكس ذلك. ويقع عبء الإثبات على عاتق الإدارة التى يجب أن تسبب قرارها. وتخضع فى هذا الشأن لرقابة القضاء.

وشروط حسن السمعة من الشروط الجوهرية للتعين فى الوظائف العامة، فإذا عينت الإدارة شخصاً لا يتوافر فيه هذا الشرط، كان القرار معذوراً. ولذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن تعيين موظف سبق الحكم عليه فى جنابة هو قرار مشوب بعيب جسيم يلحدر بالقرار إلى درجة الانعدام بحيث يجب على الإدارة أن تتدخل وتصحح الموضوع

بسحب القرار دون تقيد بالمواعيد المحددة لسحب القرارات الإدارية الباطلة<sup>(١)</sup>. كما أن شرط عدم الحكم على الشخص في جريمة مخلة بالشرف ليس فقط من شروط الصلاحية للتعين في الوظائف العامة، وإنما هو لازم كذلك للاستمرار فيها، بحيث يجب إنهاء خدمة الموظف إذا حكم عليه أثناء الخدمة في جريمة أو في جريمة مخلة بالشرف والأمانة، وذلك وفقاً لما نص عليه القانون في أسباب إنهاء خدمة الموظفين، على نحو ما سنرى.

**الثالث : ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية في إحدى الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها في القوانين الخاصة أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره :**

هذا الشرط مستقل بذاته عن الشرط السابق (شرط حسن السمعة) وهو ما قرره القضاء الإداري<sup>(٢)</sup>.

والمستأمل في هذا الشرط، يلاحظ أنه فرق بين الحكم بعقوبة جنائية، والحكم بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة. ففي

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٩/٤/١٩٦٩، مجموعة من ١٤، ص ٦١٠. وعكس ذلك، ما قضت به ذات المحكمة بأنه إذا صدر قرار التعيين معينا لتخلف شرط حسن السمعة وقت التعيين وهو شرط من شروط الصحة فإن أقصى ما يترتب على فقدان قرار التعيين لهذا الشرط هو قلايته للسحب أو الإلغاء خلال المئين يوما التالية لتاريخ صدوره بحيث يتمتع على جهة الإدارة بسحب بعد فوات هذا الميعاد وصدور حصيلته من الرجوع إليه. (حكم في ١٩٦٦/٣/٥، مجموعة من ١١، ص ٤٩٦، وأيضاً حكم في ١٩٦٠/١١/٥، مجموعة الإدارية، ج ١١، ص ٧٥٥، وحكم محكمة القضاء الإداري، الصادر في ٤/٢٢/١٩٥١، المبادئ في خمسة عشر عاماً (٤٦-١٩٦١)، ص ٢٧٣٥.

(٢) راجع حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١١/٢٥/١٩٥٩، مجموعة من ١٤، ص ١٥٠.

حالة الحكم بعقوبة جنائية (الأشغال الشاقة المؤبدة والأشغال المؤقتة والمسنن) فتلك العقوبة بصرف النظر عن طبيعة هذه الجنائية، وما إذا كان الفعل المكون لها مخلًا بالشرف والأمانة أم لا، يدل دلالة قاطعة على خطورة غير عادية لمرتكب الفعل الذي أدب من أجله بعقوبة جنائية، مما يبرر وسد أبواب الوظيفة أمامه. أما في حالة الحكم بعقوبة متقدمة للحرية، في جريمة سخله بالشرف أو الأمانة، فإنه يحرم الشخص من تولي الوظائف العامة، بالنظر لما تتطوى عليه تلك الجرائم من عدم الثقة في شخص مرتكبها وسلوكه.

وفي خصوص الجرائم السخله بالشرف والأمانة، فإنه ولئن كانت نصوص قانون العقوبات والقوانين الأخرى لم تضع تحديدًا جامعاً مانعاً لتلك الجرائم، إلا أن المحكمة الإدارية العليا تعرف هذه الجرائم بأنها تلك الجرائم التي ترجع إلى ضعف في الخلق وانحراف في الطبع، والشخص إذا انحدر إلى هذا المستوى الأخلاقي لا يكون أهلاً لتولي المناصب العامة التي يقتضى فيمن يتولاها أن يكون متحلياً بالأمانة والنزاهة والشرف واستقامة الخلق<sup>(١)</sup>.

ومن ثبث ذلك، وكان لا يدتن تحديد خط فاصل وادتمح بين الجرائم السخله بالشرف والأمانة، وتلك غير السخله بالشرف والأمانة، إلا أنه يمكن القول بصفة عامة أن جرائم الأموال تعد سخله بالشرف والأمانة مسنن جرائم السرقة والنصب وخيانة الأمانة والتبديد وإعطاء شيك بدون رصيد، أما جرائم الأشخاص، فبعضها سخله بالشرف والأمانة مثل جرائم

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٢/١/١٩٧٢، المجموعة من ١٧، ص ١٦٩.

وليضاً حكمها الصادر في ١١/١/١٩٦٦، المجموعة من ١٣، ص ٥٦.

الزنا وهتك العرض واغتصاب الإناث والتحريض على الفسق والفجور، وبعضها غير مغل بالشرف والأمانة مثل جرائم الضرب والجرح والقتل الخطأ، كما يدخل فى عداد الجرائم الماسة بالشرف :

**الأولى :** رد إعتبار هذا الشخص سواء كان رداً قضائياً أم قانونياً، وبالتالي لا تملك الإدارة منعه من تولى الوظائف العامة، وإلا كان قرارها مخالفاً للقانون وعرضه للإلغاء .

**الثانية :** وقف تنفيذ العقوبة، فإذا كان الحكم الصادر مشمولاً بعدم النفاذ، فيجوز التعيين بعد موافقة السلطة المختصة (الوزير المختص، أو المحافظ بالنسبة للوحدات المحلية، أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة بالنسبة للهيئات العامة).

ومن الملاحظ أن الصورة السابقة تقتصر على حالة الحكم بعقوبة الغرامة أيا كان مقدارها أو الحكم بعقوبة الحبس الذى لا تزيد مدته على سنة، سواء كان الحكم قد صدر فى جنابة أو جنحة مغل بالشرف والأمانة أو غير مغل، وعلى أن يتم التعيين بعد موافقة السلطة المختصة فى خلال الثلاث سنوات التالية للحكم الصادر بالإدانة مع وقف تنفيذ العقوبة.

أما بعد إنقضاء الثلاث سنوات التالية لصدر الحكم بالإدانة مع إيقاف تنفيذ العقوبة دون تعيين المحكوم عليه فى إحدى الوظائف العامة فإن هذا الحكم يعتبر كأن لم يكن ويسترد المحكوم عليه بالتالى إمكانية تعيينه فى الوظائف العامة.

**الثالثة :** إذا كان قد حكم على الشخص لمرة واحدة (السابقة الأولى)، فلا يحول ذلك دون التعيين إلا إذا قدرت لجنة شئون العاملين بقرار مسبب



من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن التعيين يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل.

وهذا الحكم خاص بإمكانية التعيين قبل إنتضاء المدة اللازمة لرد الاعتبار القضائي أو القانوني في جرائم التجسس وخيانة الوطن والاتجار فى المواد المخدرة، أما فى خارج هذا النطاق فإن تقدير ما إذا كانت الجريمة تستثير ماسة بالشرف والأمانة مما يحول دون تولى الوظائف العامة لمرتكبها أم لا مرده إلى السلطة التقديرية لجهة الإدارة تحت رقابة القضاء الإدارى.

ويشترط فى جميع الأحوال أن يكون الحكم بالإدانة سواء بعقوبة جنائية أو بعقوبة مالية للحرية فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة حكماً نهائياً حتى يحرم الشخص من تولى الوظائف العامة<sup>(١)</sup>. فلا يجوز تقرير هذا الحرمان بناء على حكم غيابي بالإدانة أو بحكم بالإدانة غير نهائى<sup>(٢)</sup>.

وقد نص المشرع فى المادة ٢٠ فقرة ٤،٣ على حالتين إذا توافرت أى حالة منهما فى شأن أى فرد اعتبر غير لائق لتولى الوظيفة العامة وهما :

(أ) إذا حكم على الشخص بعقوبة جنائية فى إحدى الجرائم المنصوص عليها فى قانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها فى القوانين الخاصة أو بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.

(١) راجع حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر فى ١٩٧٢/٦/٢١، الدوافع الاستثنائية، المجموعة

ص ٢، ص ٥٨٩ .

(٢) راجع: د. فتحي فكرى، مرجع سابق، ص ٢٧١.

(ب) ألا يكون قد سبق فصله من الخدمة بقرار أو حكم تأديبي نهائي ما لم تمضى على صدوره أربع سنوات على الأقل.

وإذا كان المشرع قد رتب على سبق الحكم على الشخص بعقوبة جنابة أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة ماسة بالشرف والأمانة حرمانه من تولى الوظائف العامة، إلا أن الشارع قرر في ذات المادة (٣/٢٠) إمكانية التعيين في تلك الوظائف وذلك عند توافر إحدى الحالات السابقة .

واستهدف بهذا المشرع فتح باب للتوبة أمام الشخص مرتكب الجريمة الأولى، والعودة به إلى الطريق السوي، ويلاحظ أن المشرع لم يفرض على الإدارة تعيين مرتكب السابقة الأولى، بل أنه خول الإدارة سلطة تقديرية في هذا الشأن، وناط بلجنة شئون العاملين أن ترفض تعيين المحكوم عليه بعد تنفيذ العقوبة المقررة على أن يكون رفضها بقرار مسبب متى قدرت من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة التي أدت إلى سجنه أن هذا الشخص أن يعينه يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل.

#### الرابع: استثناء اشتراطات شغل الوظيفة

يجب أن يستوفي الشخص الشروط والمواصفات اللازمة لشغل الوظيفة. وقد صدر في هذا الشأن قرار رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم ١٣٤ لسنة ١٩٧٨ بتاريخ ١٤ ديسمبر سنة ١٩٧٨، وقد تضمن هذا القرار أحكام ترتيب وتوصيف وتقييم الوظائف والشروط والمواصفات اللازمة لكل مجموعة وظيفية، وقد أرفق لهذا القرار الملحق رقم ٢ تضمن تحديداً وتسريفاً للمجموعات النوعية التي تصنف بها كل

الوظائف العامة ابتداء من الوظائف العليا وانتهاء بالمجموعة النوعية لوظائف الخدمات المعاونة .

### الخامس : اللياقة الطبية

اشترط القانون فيمن يعين فى الوظائف العامة أن تثبت لياقته الصحية للوظيفة بمعرفة المجلس الطبى المختص. ويستثنى من ذلك طائفة العاملين الذى يتم تعيينهم فى الوظائف العامة بقرار من رئيس الجمهورية (وظائف الإدارة العليا التى يعين شاغلوها فى درجات مدير عام والدرجة العالية والدرجة الممتازة ) ، كما أجاز المشرع للسلطة المختصة بالتعيين (الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختصة)، أن تعفى المرشح للتعيين فى الوظيفة العامة من شروط اللياقة الصحية للوظيفة سواء أكان هذا الإعفاء صريحاً بصدر قرار صريح بالمعافاة أو كان ضمناً من خلال ترك الموظف يباشر مهام منصبه دون توقيع الكشف الطبى عليه.

وشروط اللياقة الطبية يقتضيه التثبت من قدرة الموظف على النهوض بأعباء الوظيفة وأداء الأعمال المنوطة به على الوجه الذى يقتضيه حسن سير المرافق العامة وانتظامها<sup>(١)</sup>. ولذا فهو شرط ضرورى، ليس فقط للتعيين فى الوظيفة، وإنما كذلك للاستمرار فيها، بحيث يترتب على تخلف شرط اللياقة الصحية قبل التعيين (صدور قرار التعيين دون قيام القومسيون الطبى بفحص المرشح وتقرير لياقته الصحية) فقدان قرار التعيين لشرط من شروط صحته وصدوره بالتالى مخالفاً للقانون، مما

(١) راجع حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر فى ١٩٦٠/٢/٤، للمجموعة، من ١٤ ص ٢١٦.

يجعله قابلاً للإلغاء أو السحب خلال ستون يوماً من تاريخ صدوره، وإلا أصبح هذا القرار مشروعاً بمرور هذه المدة دون قيام الإدارة بسحبه. أما إذا فقد الموظف شرط اللياقة الصحية أثناء الحياة الوظيفية يؤدي إلى إنهاء خدمته.

والإعفاء من شرط اللياقة الصحية في الحالتين المشار إليهما، يعتبر بمثابة استثناء، فإنه لا يجوز التوسع فيه، كما أن السلطة المختصة بالإعفاء مقيدة بأصل كبير هو أن هناك حداً أدنى للياقة الصحية يجب أن يتوافر للموظف العام بحسب الوظيفة التي يراد له أن يتولاها.

ويلاحظ أن الشارع في القانون الحالي لم يشترط أن تأخذ السلطة المختصة بالتعيين رأى الجهة الطبية المختصة قبل إصدارها لقرار الإعفاء من شرط اللياقة الطبية على عكس الوضع في القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١، ولا شك أن ما ورد في هذا القانون الأخير أفضل من الاتجاه الذي أخذ به القانون الحالي، مما لا شك فيه أن وضع رأى المجلس الطبي تحت نظر السلطة المختصة بالتعيين والتي تملك الإعفاء من شرط اللياقة الطبية سيساعدها على إصدار قرارها خاصة والأمر يتعلق بمسألة فنية<sup>(١)</sup>.

ويلاحظ أيضاً أن الشارع رغبة منه في رعاية المعوقين قد نص في المادة ١٢ من القانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٧٥ بشأن تأهيل المعوقين، على أن يعتبر المعوق لاحقاً صحياً بالنسبة لحالة العجز الواردة بشهادة التأهيل التي تمنحها مراكز التأهيل المهني للمعوق بعد تأهيله التأهيل المناسب وذلك استثناء من القواعد المنظمة لأحكام اللياقة الصحية<sup>(٢)</sup>.

(١) راجع: د. فتحي فكرى، مرجع سابق، ص ٢٥٢.

(٢) راجع: د. فتحي فكرى، مرجع سابق، ص ٢٥٣.

## السادس : أن يجتاز المرشح الامتحان المقرر لشغل الوظيفة

أقام المشرع تفرقة بين الوظائف التي لا يجوز شغلها إلا بأداء امتحان، وتلك التي يجوز شغلها دون أداء امتحان. وفرد هذه التفرقة، أن السلطة المختصة بالتعيين يدخل في اختصاصها تحديد الوظائف التي تشغل بامتحان أو يدونه على أن تقوم إدارة شؤون العاملين في كل وحدة بإعداد كشف بالوظائف على ضوء وصفها وشروط شغلها، وتعرض الكشوف على السلطة المختصة في بداية كل سنة مالية لتحديد الوظائف التي يتم شغلها بامتحان، وتلك التي تشغل بدون امتحان (المادة العاشرة من اللائحة التنفيذية للقانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨) ويستثنى من شرط الامتحان بصفة عامة الوظائف العليا (مدير عام - وكيل وزارة - وكيل أول) التي يتم التعيين فيها بقرار من رئيس الجمهورية. وكذا المعوقون و ذلك تطبيقاً لنص المادة ١٣ من القانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٧٥ بشأن تأهيل المعوقين والتي تنص على أن للمعوق المؤهل من المصابين بسبب العمليات الحربية أو الغارات الجوية أثناء وبسبب تأدية الخدمة العسكرية والوطنية أولوية التعيين في الوظائف أو الأعمال مع مراعاة النسبة المنصوص عليها. وبعض المعوقون المرشحون للتعين من شرط اجتياز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة .

وبلاحظ أن الوظائف التي يتم شغلها بامتحان، فلا بد أن يجتاز المرشح هذا الامتحان، فإذا تم التعيين دون امتحان في الحالات التي أوجب القانون فيها إتباع هذا الطريق، فقد قرار التعيين شرطاً من شروط صحته مما

يجعله قابلاً للإلغاء والسحب في الميعاد القانوني<sup>(١)</sup>.

### السابع : ألا يقل السن عن ست عشرة سنة

من الطبيعي أن يشترط في الموظف بلوغ من يسمح له بتحمل تبعات الوظيفة. وقد حددت المادة ٢٠ فقرة ٨ السن اللازمة لتولى الوظائف العامة وهي ست عشرة سنة. وتطبيقاً للمادة السابعة من قانون العاملين يكون حساب السن المقررة بالتقويم الميلادي، ويتم إثبات السن بشهادة الميلاد أو مستخرج رسمي بتاريخ الميلاد أو بشهادة من المجلس الطبي المختص بتقديم السن (المادة ٨/٢٣ من اللائحة التنفيذية).

وإذا كان قانون العاملين المدنيين بالدولة قد اشترط ألا يقل من الموظف عن ست عشرة سنة، إلا أنه لا يوجد ما يمنع من أن تتطلب التشريعات الخاصة سناً أكبر من ذلك استجابة لمقتضيات بعض الوظائف<sup>(٢)</sup>.

وإذا تم تعيين المرشح قبل بلوغه السن المقررة سواء في قانون العاملين المدنيين بالدولة أو في التشريعات الخاصة، كان القرار الصادر بالتعيين معيباً ومخالفاً للقانون مما يجوز الطعن عليه بالإلغاء من ذوي الشأن كما يجوز سحبه من جانب الإدارة المختصة بالتعيين أو السلطة الرئاسية على أن يتم الطعن بالإلغاء أو السحب خلال مواعيد الطعن بالإلغاء المقررة قانوناً وهي ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري أو

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٩٥٦/٦/٢٧، الموموعة الإدارية، ج١١، ص٦٨٧، وحكمها الصادر في ١٩٦٤/٦/١٤ المجموعة من ٩، ص١٢٥٨.

(٢) مقال ذلك فشرط المادة ١١٦ من قانون المصلحة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ والمادة ٧٣/٧ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ألا تقل سن من يعين في وظيفة معاون نيابة بالنيابة العامة وفي وظيفة مندوب مساعد بمجلس الدولة عن سبع عشرة سنة .

إعلانه به أو العلم اليقيني به، أما بعد فوات هذه المدة، فيُحصن المركز القانوني لصاحب الشأن ويصبح القرار الصادر بالتعيين صحيحاً قانوناً<sup>(١)</sup>.

ويلاحظ أنه إذا كان قانون العاملين المنبئين بالدولة قد نص على الحد الأدنى لسن التعيين في الوظائف العامة، إلا أنه قد أغفل تحديد الحد الأقصى لسن الالتحاق بهذه الوظائف، ومع ذلك فإنه من الطبيعي أن يقل من المرشح في هذه الحالة عن سن الإحالة إلى المعاش<sup>(٢)</sup>.

وإزاء ذلك، اتجه البعض من الفقه، إلى توجيه نظر المشرع إلى أن يحدد حد أقصى لسن التعيين حتى تضمن عدم توظيف من بلغوا سناً يقل معها المستوى العادي للإنتاج<sup>(٣)</sup>. فلا شك أن تعيين بعض الأشخاص في سن يقترب من سن المعاش يتعارض مع الأصول الإدارية السليمة<sup>(٤)</sup> وبالنظر إلى الفترة الوجيزة التي سيمكثها الموظف في خدمة الدولة وإذا قيل بأن وضع حد أقصى لسن التعيين في الوظائف قد يحول دون الاستفادة من خبرات من تجاوز هذه السن، فإن هذا القول يغفل إمكانية الاستعانة بهؤلاء من خلال التعاقد معهم كخبراء وطريق التعاقد وهو بطبيعته مؤقت يتيح للإدارة الفرصة للحصول على الخبرات اللازمة دون أن تضطر إلى تعيين أصحابها على درجات في كادراتها المختلفة .

---

(١) راجع لى هذا المعنى، حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٩/٥/١٩٥٨، للموسوعة الإدارية الحديثة ج ١١، ص ٧٨٥.

(٢) راجع: د. ثور رملان، مرجع سابق، ص ٩٨.

(٣) راجع: د. إسماعيل زكي، ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب، رسالة دكتوراه، ١٩٣٦، ص ١٠.

(٤) راجع: د. بكر القباني، الفنون الإدارية، ص ٥٥٦.

## الثامن : الإمام بالقراءة والكتابة<sup>(١)</sup>

وهذا شرط طبيعي لن يقوم بأى وظيفة حتى ولو كانت بسيطة من جهل القراءة والكتابة ، فمن باب أولى، من يتولى شخص بأعباء وظيفة الدولة، إذ من المفترض فيه الإلمام بقواعد القراءة والكتابة.

وهذا الشرط ليس فى صالح الموظف فحسب، بل فى صالح الإدارة أيضاً، ذلك أنه يساعد الموظف على تفهم ما يصدر إليه من أوامر أو تعليمات تتخذ فى الكثير من الأحوال الشكل الكتابي، وبذلك يتجنب الخطأ وما يتبعه من مساعلة وحساب، كما أن استيعاب الموظف لواجباته ضماناً لأداء الخدمات المنوطة به بصورة مرضية، مما ينعكس بالضرورة على أداء الإدارة<sup>(٢)</sup>.

وإذا كان المشرع قد اشترط الإلمام بالقراءة والكتابة وهو أدنى درجات المعرفة بالنسبة لسائر العاملين المدنيين بالدولة بغير استثناء حتى يخلق باب تعيين الأميين، إلا أن هذا الشرط محل نظر، خاصة مع تبني الدولة مفهوم الإدارة الحديثة، وإدخال الوسائل العلمية فى تسيير عمل الإدارة مما يستوجب ضرورة تدخل المشرع لتحويل قانون العاملين المدنيين بالدولة لاشتراط إجادة القراءة والكتابة من جانب المرشح للتعيين فى الوظائف العامة وليس مجرد الإلمام بهما<sup>(٣)</sup>. فلا شك أن ذلك يمثل هد أدنى من الثقافة لاغنى عنه لمن يريد أن يدخل فى مجال الوظيفة فى أى مستوى

(١) راجع: د. فتحى فكرى، مرجع سابق، ص ٢٢٢ وما تلاها .

(٢) راجع فى هذا المعنى: د. فتحى فكرى، مرجع سابق، ص ٢٣٠ وما تلاها .

(٣) راجع: د. سليمان طملاوى، مرجع سابق، ص ٤٨٢، وأيضاً د. عزيزة الشريف، مرجع سابق،



من مستوياتها<sup>(١)</sup>.

## التاسع : تقديم شهادة الخدمة العسكرية والوطنية أو الخدمة العامة .

وهذا الشرط لم يرد في قوانين التوظيف المتعاقبة وآخرها قانون العاملين المدنيين بالدولة الحالي، وإنما يستفاد شرط تقديم شهادة تأدية الخدمة العسكرية والوطنية من المادة ٣٩ من القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨٠ الخاص بالخدمة العسكرية والوطنية والتي تنص صراحة على أنه: " لا يجوز استخدام أى فرد بعد إتمامه الثامنة عشرة من عمره أو بقاءه في وظيفته أو عمله أو منحه ترخيصاً في مزاولة مهنة حرة أو قيده في جدول المشتغلين بها ما لم يكن حاملاً بطاقة الخدمة العسكرية والوطنية، كما لا يجوز ذلك أيضاً بالنسبة إلى أى منهم فيما بين الحادى والعشرين والثلاثين من عمره ما لم يقدم إحدى الشهادات المنصوص عليها في المادة ٤٥ من هذا القانون (شهادة بالإعفاء من الخدمة العسكرية والوطنية أو شهادة بتأجيل الخدمة الإلزامية أو شهادة بأن الفرد لم يصبه الدور أو شهادة تأدية الخدمة العسكرية والوطنية) أو شهادة تأدية الخدمة العامة الوطنية أو نموذج وضع الفرد تحت الطلب لأجل معين ... " .

وهذه الشروط اللازم توافرها في الموظف بصفة عامة. يضاف إليها الشروط والمؤهلات الأخرى التي تتطلبها القوانين التي تحكم طوائف خاصة من الموظفين، كالشروط المطلوبة في هيئة التدريس بالجامعات ورجال القضاء... إلخ. ولإدارة أيضاً أن تتطلب شروطاً إضافية بخلاف

(١) راجع: د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، طبعة ١٩٩٠، مرجع سابق، ص ٢٠١.

الشروط السابقة والتي تعتبر الحد الأدنى الذي يجب توافره .

## المطلب الثاني

### طرق الاختيار للوظيفة العامة

تسلك الإدارة فى سبيل اختيار موظفيها طرقاً عدة، وقد تتدرج فى تطبيقها، أو تجمع بين أكثر من طريقة فى أن واحد، ومرد ذلك إلى تطور مفهوم الوظيفة العامة، وإلى التوافق مع الظروف السياسية والاجتماعية والثقافية السائدة فى المجتمع، ومراعاة حسن سير الإدارة .

وترتباً على ذلك نعمل هذه الطرق فيما يلى :

#### أولاً : التعيين المطلق :

ويقصد بذلك أن يترك للإدارة حرية التقدير فى اختيار موظفيها فيكون للإدارة أن تختار من تشاء دون قيد. ولا يستلزم فى هذا الصدد - سوى أن يكون الشخص من أهل الثقة بالنسبة للسلطة الحاكمة. ولا ريب فى أن الأخذ بهذه الطريقة على إطلاقها من شأنه أن يخل بمبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين، وذلك لأنها قد تؤدي إلى فتح المجال لاعتبارات لا تتصل بالمصالح العام، وتؤدي إلى تغشى المحسوبية والرشوة فى التعيين. مما يترتب عليه إفساد الجهاز الإدارى وهبوط مستوى الموظفين<sup>(١)</sup>.

---

(١) راجع: د. سليمان الخملوى، مرجع سابق ص ٤٨٣. د. ثور رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة، وفنشاء العام، طبعة ١٩٨١. مرجع سابق، ص ١٢٦. د. عزيزة الشربند، نظام العاملين بالدولة، ص ١٢٠.

وقد ترتب على ذلك أن ضاق نطاق هذه الصورة تدريجياً، بحيث أضحت سلطة الإدارة في التعيين مقيدة بالشروط التي تنظمها القوانين واللوائح.

وقد كانت هذه الطريقة التي تطلق يد الإدارة في اختيار الموظفين هي السائدة في معظم الدول لفترة طويلة في الماضي. ونظراً لما تعلق بهذه الطريقة من مساوئ، فضلاً عن المد الديمقراطي في المجالين السياسي والإداري الذي اجتاح أغلب دول العالم بالنسبة للإختيار، إن علقت عنها كثير من الدول وإن احتفظت بهذه الطريقة بالنسبة للوظائف ذات الطابع السياسي، وكذلك بعض الوظائف القيادية التي تعتمد عليها السلطة العليا في تنفيذ قراراتها<sup>(١)</sup>.

وهذه الطريقة كانت متبعة في مصر في الفترة السابقة على صدور قانون العاملين رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ أما القانون الحالي ١٩٧٨/٤٧ فقد نص في المادة (١٧) منه على أن: "تعلن الوحدات عن الوظائف الخالية بها التي يكون التعيين فيها بقرار من السلطة المختصة في صحيفتين يوميئتين على الأقل ويتضمن الإعلان البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها وتحدد السلطة المختصة الوظائف التي يكون شغلها باستحان وتلك التي تشغل بدون امتحان " .

أما تحديد هذه الوظائف في كل وحدة، فقد تركه القانون لمطلق تقدير السلطة المختصة.

---

(١) راجع في هذا المعنى: د. عاطف البنا، مرجع سابق، ص ١٦٥، وإيضاً د. عبد المجيد سليمان ، د. محمد أمس جدش، مرجع سابق، ص ٤٧٣.

ويستتبع ذلك، أنه إذا أغفل أى، من هذه الإجراءات السابقة، كان التعيين باطلاً لقيامه على إجراءات باطلة، جاز طلب إلغاؤه أمام القضاء .

### ثانياً : المسابقة

وتعتبر هذه الطريقة أفضل الطرق لشغل الوظائف العامة فى معظم البلاد فى الوقت الحاضر، وتقوم على أساس أن يتم اختيار شاغلى الوظائف العامة على أساس امتحان تقوم به هيئة متخصصة لهذا الغرض أو الجهة التى يراد التعيين فيها، وذلك بغرض التحقق من صلاحيتهم لتحمل واجبات هذه الوظائف ومسئولياتها.

ويكون الامتحان إما تحريراً أو شفوياً أو عملياً، أو عن طريق مقابلات شخصية، ويجوز الجمع بينها، وتتولى كشوف طبقاً لترتيب نجاحهم، ويتم التعيين على مقتضى هذا الترتيب . .

وتقوم بالإشراف على إجراء الامتحان لجنة تشكل بقرار من السلطة المختصة، وترتيب الناجحون فى هذا الامتحان والاختيار فى هذه الطريقة يكون على أساس الصلاحية ومبدأ تكافؤ الفرص، وليس على أساس الولاء الحزبى أو الشخصى ، وتتضمن المساواة وتكافؤ الفرص الاعلان عن الوظائف الشاغرة، على أن يتضمن الاعلان سائر البيانات الخاصة بالوظيفة والشروط اللازمة لشغلها.

وتعد طريقة المسابقة أكثر الطرق نباًعا لما تتميز به من ضمانات فهى تقوم على أسس موضوعية، متى توافرت فى شخص، كان أحق من غيره فى شغل الوظيفة. وبذلك تكفل تحقيق المساواة والعدالة بين المواطنين. كما أنها تدرأ عن الوظيفة شبهة الوساطة والمحسوبية .

وأخيراً، فإن تحليل الوظيفة يؤدى إلى معرفة ما تتطلبه من عناصر

أساسية تعد لازمة لمباشرة واجبات الوظيفة ومسئولياتها، وما يرتبه ذلك من زيادة الإنتاج فى المجال الوظيفى<sup>(١)</sup>.

وقد أخذ القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ هذه الطريقة، ونصت المادة (١٨) منه على أن يكون التعيين فى الوظائف التى تشغل بامتحان بحسب الأقدمية الواردة بالترتيب النهائى لنتائج الامتحان وعند التساوى فى الترتيب يعين الأعلى مؤهلاً فالأقدم تخرجاً، وإن تساوى تقدم الأكبر سناً .

وقد أوجبت المادة (١) من اللائحة التنفيذية أن يتضمن الإعلان عن الوظائف الحالية من غير الوظائف العليا البيانات التالية :

أ - وصف الوظيفة وشروط شغلها ودرجاتها .

ب - الجهة التى تقدم إليها الطلبات والمستندات الواجب تقديمها وميعاد ومكان تقديمها .

ج - بيان ما إذا كان التعيين بامتحان أو بدون امتحان وإذا كان التعيين بامتحان (مسابقة) فيبين نوع الامتحان ومواده وتاريخه ومكان إجرائه.

ومناد ما تقدم، أن المشرع قد بذل جهده من أجل ضمان نزاهة الامتحانات التى تجرى كمساابقة للتعين فى الوظائف الناسبة، لتحقيق الهدف الذى تبغىه الإدارة من الأخذ بالامتحانات -كقاعدة- فى التوظيف، وهو أن يتقيد الوظيفة أفضل العناصر وأكفأها دون أية محاباة، والإعلان أياً كانت صورته، سواء كان إعلاناً عن الوظائف أو إعلاناً للتوظيف.

(١) راجع: د. محمد شوبى الشمصى، مرجع سابق، ص ٤٧١ وما تلاها .

الامتحان يعد ضماناً فعالة ضد الانحراف، لأنه يخضع الإدارة لرقابة  
الرأى العام، إن هى انحرفت بسلطانها عن النهج السليم<sup>(١)</sup>.

أما الوظائف التى تشغل بدون امتحان، فإن التعيين فيها يكون على  
الوجه الآتى :

١ - إذا كانت الشهادة الدراسية أحد الشروط الواجب توافرها فيمن يشغل  
الوظيفة فيكون التعيين طبقاً للمؤهل الأعلى وعند التساوى فى المؤهل  
تكون الأولوية للأعلى فى مرتبة الحصول على الشهادة الدراسية فالأقدم  
تخرجاً فالأكبر سناً .

٢ - إذا كانت الخبرة هى المطلوبة فيكون التعيين طبقاً لمدة الخبرة.  
ويدهى أن مخالفة جهة التعيين لأى من الضوابط التى حددها المشرع  
بالقانون أو باللائحة، يترتب عليه بطلان التعيين لقيامه على إجراءات  
باطلة، وجاز طلب إبطاله أمام القضاء .

### ثالثاً : الانتخاب

هذه الطريقة تسمح للأفراد المساهمة فى اختيار الموظفين الذين  
سيقومون بتأدية الخدمات إليهم، والانتخاب فى مجال التعيين فى الوظائف  
العامة يكون إما عاماً وإما مغللاً.

#### (أ) الانتخاب العام :

ومؤداه أن يشترك فيه جميع الأفراد الذين تتوفر فيهم الشروط التى  
تتطلبها القوانين واللوائح. ومثاله اختيار القضاة فى الولايات المتحدة

<sup>(١)</sup> راجع: د. زكى النجار، مرجع سابق، ص ٣٧٤ .

الأمريكية واختيار العمد والمشايخ في مصر، قبل صدور التعديل الأخير للقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ في شأن العمد والمشايخ، بمقتضى القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤، الذى أخذ بمبدأ تعيين العمد والمشايخ، على نحو ما سنرى.

ويمتاز هذا الأسلوب بأن من شأنه تحقيق ديمقراطية الإدارة. وإن يؤخذ عليه أنه لا يضمن اختيار أفضل العناصر لشغل الوظيفة. وذلك لأن الجامع كثرأ ما تخضع لمؤثرات خاصة بعيدة عن مقتضيات الوظيفة؛ وتتقصها العناصر التى تسمح لها بالاختيار الصحيح، كما أن إتباع هذا الأسلوب يجعل الموظف عرضة لتأثير الأهواء السياسية والحزبية<sup>(١)</sup>.

لذلك يفضل أن تقتصر هذه الطريقة على الوظائف الإدارية البسيطة كالعمد والمشايخ (قبل التعديل الأخير للقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨)، أو تلك التى تنتم بالطابع السياسى كالمحافظين<sup>(٢)</sup>.

### (ب) الانتخاب الممنقول :

من متضاد أن يقتصر حق التصويت فيه على نظراء المرشح لشغل الوظيفة. يمثال ذلك فى مصر اختيار الاعضاء الجدد للمجمع الثورى بواسطة اعضاء المجمع أنفسهم. وكذلك ما كان متبعأ فى اختيار عمداء الكليات الجامعية الذى يتم على أساس ترشيح ثلاثة من الأساتذة بواسطة أساتذة الكلية فضلاً عن الأساتذة المساعدين والمدرسين اذ أعضاء في مجلس الكلية، ويعين وزير التعليم العميد من بين الأساتذة الشان

(١) راجع: د. خلاف إيفاء، مرجع سابق، ص ١٧١.

(٢) راجع: د. فزعة عطش، مرجع سابق، ص ٤٤.

الحاصلين على أكثر الأصوات (م ١/٤٣ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات).

ويستتبع الأخذ بطريقة الانتخاب في هذا الصدد، أن تكون سلطة الاختيار للناخبين وليس للإدارة. وهذه الطريقة تصلح بالنسبة إلى الوظائف العلمية التي تقوم على البحث والدراسة. فالنظر في هذه الوظائف هم أقدر الناس، بحكم تكوينهم العلمي ووعيهم العام، على التثبت من صلاحية المرشح للوظيفة. وتمتاز هذه الطريقة بأنها تؤدي إلى تحقيق استقلال الهيئات الأكاديمية ليعتبر الأعضاء للبحث والدراسة في جو من الطمأنينة والاستقرار بعيداً عن الأهواء والتيارات .

#### رابعاً : طريقة الإعداد الفني

يقصد بالإعداد الفني تهيئة الشخص عن طريق الدراسة المنظمة -علم وصلاً- لأن يكون صالحاً لشغل الوظائف العامة التي تسند إليه<sup>(١)</sup>.

وفي هذه الطريقة تقوم الدولة بإنشاء المعاهد والمراكز المتخصصة لإعداد الأشخاص الراغبين في تولي وظائف معينة تتوافر فيهم شروط شغلها.

وأدراكاً لأهمية هذه الطريقة وفائدتها أنشأت النور الكثير من المدارس والمعاهد الفنية لإعداد المرشحين لشغل الوظيفة ومنحهم التدريب اللازم لحسن القيام بأعمالها. وتتولى الدولة تعيين الخريجين في الوظائف التي أصدوا لشغلها. ومثال ذلك في فرنسا مدرسة الإدارة التي أنشئت عام ١٩٤٥، لتخرج طوائف معينة من الموظفين (في مجلس الدولة، وديوان،

(١) راجع: د. فؤاد المظفر، مرجع سابق، ص ٤٤٠.



المحاسبة، والسلك الدبلوماسي، والتفتيش المالي، ووظائف الكادر الإداري، وغيرها من الوظائف التي تحدد بمرسوم).

وفي مصر، توجد بعض الكليات والمعاهد والمدارس التخصصية التي تعد من يستحق بها لوظائف معينة وتلتزم الحكومة بتوظيف جميع خريجها، كما يلتزم هؤلاء بخدمة الحكومة مدة معينة. ومثال ذلك مدرسة الصيافة والمحصلين، والمدرسة الثانوية للبريد، ومعاهد المعلمين والمعلمات بحيث لا يمكن إتباعها إلا بالنسبة لطوائف محدودة من الموظفين<sup>(١)</sup>.

إلى جانب ما تقدم، توجد معاهد لإعداد الموظفين إعداداً فنياً علمياً وعملياً على نحو يكفل الارتقاء بمستوى أداء الخدمة. ومن هذه المعاهد، معهد الإدارة العامة، ومعهد التخطيط القومي، والمعهد القومي للإدارة العليا، ومعهد الإدارة المحلية.

ورغم المزايا التي تحققها هذه الطريقة، (طريقة الإعداد الفني) وذلك بتحديد عدد الأشخاص الذين تؤهلهم فنياً أو إدارياً بما يتفق وسند الوظائف الشاغرة فلا يكون الخريجون أكثر من حاجة العمل، كما أن الدولة تتأكد خلال فترة الإعداد من قدرة الشخص على ممارسة أحد الوظائف إلا أنها نحتاج إلى نفقات كبيرة وتستلزم جهداً كبيراً من الدولة<sup>(٢)</sup>.

#### خامساً : الوظائف المنحجزة

وتدعى هذه الطريقة حجز بعض الوظائف لفئات معينة من الامتد من

(١) راجع: د. سليمان قطامري، مبادئ علم الإدارة العامة، ١٩٦٥، ص ٤٩٩.

(٢) في هذا الصدد راجع: د. عبد المجيد سليمان، د. محمد أس جندر، مرجع سابق، ص ٧٤.

بحيث لا يجوز لغيرهم شغلها، وهى وظائف قليلة الأهمية لا تحتاج لإعداد  
فنى خاص .

وهذه الطريقة، ولئن كانت تمثل خروجاً على الأصل العام فى تولية  
الوظائف العامة على أساس توافر الصلاحية فى شاغلها، إلا أن الشارع  
فى كثير من الدول -لاعتبارات إنسانية- خرج عن هذا الأصل، على  
سبيل الاستثناء.

والوظائف المحجوزة بهذا المعنى هى وظائف حددت على سبيل  
الحصر ويقتصر التعيين فيها على أفراد معينين بذواتهم غالباً ما يكونوا قد  
تحملوا قدراً كبيراً من التضحية نتيجة اشتراكهم فى الحروب بطريق  
مباشر كالمحاربين القدامى ومشوى الحرب، أو بطريق غير مباشر  
كفقدانهم عائلتهم أو إصابته بعجز دائم أقعده عن العمل.

ولقد نصت المادة ١٥ من الدستور على أن المحاربين القدامى  
والمصابين فى حالة الحرب أو بسببها ونزوجات الشهداء ولابنائهم  
الأولوية فى فرص العمل وفقاً للقانون. كما نصت المادة ١٩ من قانون  
العاملين المدنيين بالدولة على أن تحدد بقرار من رئيس مجلس الوزراء  
الوظائف التى تحجز للمصابين فى العمليات الحربية التى تسح حالتهم  
بالقيام بأعمالها، كما يحدد ذلك القرار نواتج شغلها ويجوز أن يعين فى  
هذه الوظائف أزواج هؤلاء المصابين أو أحد أولادهم أو أحد أخواتهم.  
القائمين بأعمالهم وذلك فى حالة عجزهم جزئياً تاماً أو وفاتهم إذا توافرت  
فيهم شروط شغل هذه الوظائف وكذلك الأمر بالنسبة للشهداء.

وأخيراً، وما يجدر الإشارة إليه، أن طرق الاختيار التى تقدم ذكرها،  
فى شأن تعيين الموظفين العموميين ليست كل الوسائل المتبعة فى هذا

الخصوص، بل ثمة طرق أخرى متبعة في هذا المجال، ولكنها بسيطة وغير مطبقة إلا في وظائف محددة كالتكليف أو التعيين بأسبقية التخرج أو التعيين بواسطة القوى العاملة.

### المطلب الثالث

## كيفية التعيين وآثاره

الأصل أن التعيين -أساساً- ينصرف إلى تحديد بدء العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة، وسند التعيين هو صدور قرار التعيين من السلطة المختصة، وبمقتضاه يخلو الموظف مباشرة مهام وظيفته بما له من حقوق وما عليه من التزامات .

ويستفزع عن ذلك، إثارة التساؤلات الآتية: ماهي الجهة المنوط بها إصدار قرار التعيين وما مدى إمكانية إعادة تعيين الموظف ؟ وما هي قواعد فترة اختباره ؟ وكيف تتحدد أقدمية المعينين بقرار واحد ؟

وسنجيب عن تلك التساؤلات على النحو الآتي:

### أولاً : سند التعيين

تختلف السلطة المختصة بالتعيين باختلاف مستوى الوظيفة. فيكون التعيين بقرار من رئيس الجمهورية بالنسبة لوظائف مستوى الإدارة العليا (مدير عام - وكيل الوزارة - وكيل أول) . أما باقي الوظائف فيتم التعيين فيها بمقتضى قرار من السلطة المختصة (الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة).

وسلطة الإدارة في التعيين في الوظائف العامة سلطة تنفيذية، تترخص

فيه فى حدود القوانين واللوائح وما قد يكون قد وضع من قواعد تنظيمية أو تقاليد مرعية ثابتة وبشرط أن يكون قرارها غير مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة. ويلاحظ على ذلك ما يلى<sup>(١)</sup>:

(١) أن للإدارة سلطة تقدير ملائمة إقدامها على التعيين أو الامتناع عنه، ونسلك إختياراً للوقت الملائم له. ولذا فإن مجرد توافر شروط التعيين فى وظيفة لا يستلزم تحملاً تعيين الشخص فى الوظيفة الخالية، كما أن التعيين فى الوظائف فى تاريخ معين ليس حقاً للموظف، مادام القانون لا يوجب على سبيل الإلزام، والإدارة هى التى تترخص فى تعيين التاريخ الذى يجرى فيه التعيين فى الوظيفة حسبما تقتضيه المصلحة العامة.

وللإدارة أن تمتنع عن تعيين من تجحوا فى المماثلة، مادام قرارها غير مشوب بإساءة استعمال السلطة ولكنها إذا أرادت التعيين فإنها تلتزم بالأسبقية الواردة فى نتيجة الامتحان.

(ب) لجهة الإدارة أن تضع للتعين ما تراه من القواعد والضوابط مادامت غير متعارضة مع القانون، وسلطة الإدارة فى هذا الشأن سلطة تقديرية لا معقب عليها مادامت تتوخى المصلحة العامة. كما أن للإدارة أن تعدل فى هذه القواعد. من سنة إلى أخرى مادامت تستهدف الصالح العام. وإذا لم تتبدل جهة الإدارة نفسها بقواعد تنظيمية وضوابط معينة، فإنها تترخص فى أمر التعيين بما لا معقب عليه من القضاء مادام أنها قد تصرفت فى حدود السلطة المخولة لها قانوناً ومن غير انحراف أو إساءة استعمال السلطة.

---

(١) راجع د. عاتق تبتا، مرجع سابق، ص ١٧١ وما تلاها .

وبصدور قرار التعيين تنشأ العلاقة الوظيفية وينتج القرار أثره من وقت صدوره منجزاً أو من التاريخ الذى أسند إليه التعيين ولا اعتداد بتاريخ تسليم العمل الذى لا معول عليه إلا فى تحديد بدء استحقاق الراتب. فالعبرة فى إنقضاء رابطة الموظف وترتيب آثارها هى بقرار التعيين دون اعتداد بتاريخ تسليم العمل وهو ما استقر عليه قضاؤنا الإدارى<sup>(١)</sup>.

ويخضع قرار التعيين فى الوظائف العامة للرقابة القضائية. فقد قضى بأنه إذا أصدرت الإدارة قراراً لاحقاً بوضع الموظف فى درجة أقل بعد فوات ميعاد سحب قرار التعيين، كان هذا القرار (اللاحق) معيباً مستوجباً الإلغاء<sup>(٢)</sup>، وإنه لا يجوز فصل العامل استناداً إلى اختلاف اسمه عن الاسم السوارى فى المؤهل مادام هذا الاختلاف مرجعه خطأ مادى<sup>(٣)</sup>، كما قضى بأنه لا يعتبر قرار التعيين منعدماً إذا تم التعيين رغم تخلف شرط سنة التخرج.

(١) إلا أن المحكمة الإدارية العليا قد خرجت فى أحد أحكامها على هذا الأصل، إذ رجعت آثار قرار التعيين إلى تاريخ تسليم العمل نظراً لاعتبارات العدالة التى أملتها الظروف التى أحاطت بتسلم العمل، فقد كان المرشح موثقاً فى جهة أخرى، وبعد حصوله على المؤهل وترشيحه للوظيفة الجديدة ولقت الجهة التى كان يتبعها على النقل واعتصمت قرار النقل، وبناء عليه تسلم العمل، ولم يصدر قرار التعيين إلا بعد مضي أكثر من شهرين. وقد اعترضت المحكمة أقيمته فى درجة الوظيفة من وقت تسلمه عملها حتى لا يضار بسبب تراخى الإدارة فى إصدار قرار تعيينه، وفسرت المحكمة هذا القضاء بأن قرار التعيين كان كاشفاً عن حقيقة المركز القانونى الذى ترتب للدعى من يوم تسلم العمل بناء على تكليفه بذلك باتاً منجزاً (الإدارة العليا فى ١٩٦٥/١٢/١٩، مجموعة ١١١، ص ١٩٧).

(٢) راجع حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ٢٣٢/٤ق، فى ١٩٥٠/١١/٢٢، المجموعة ٥، ص ١٩٠.

(٣) راجع حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ٣٩٢/٧ق فى ١٩٥٣/١٢/٣٠، المجموعة ٨، ص ٣٥٤.

أما بالنسبة لقواعد التعيين فى الوظائف القيادية طبقاً لأحكام القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٩١ فى شأن الوظائف القيادية. أصدر الشارع القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ فى شأن الوظائف المدنية القيادية فى الجهاز الإدارى للدولة والقطاع العام.. وقد حددت المواد ١،٢ النطاق المكانى لتطبيق القانون. إذ نص على أن يكون شغل الوظائف المدنية القيادية فى الحكومة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة والأجهزة الحكومية التى لها موازنة خاصة، وهيئات القطاع العام وشركاته، والمؤسسات العامة وبنوك القطاع العام والأجهزة والبنوك ذات الشخصية الاعتبارية العامة لمدة لا تتجاوز ثلاث سنوات قابلة للتجديد لمدة أو لمدد أخرى، طبقاً لأحكام هذا القانون وذلك كله مع عدم الإخلال بأحكام القوانين واللوائح فيما يتعلق بباقى الشروط اللازمة لشغل الوظائف المذكورة، ويقصد بهذه الوظائف تلك التى يتولى شاغلها الإدارة القيادية بأنشطة الإنتاج أو الخدمات أو تصريف شئون الجهات التى يعملون فيها من درجة مدير عام أو الدرجة العالية أو الدرجة الممتازة أو الدرجة الأعلى وما يعادلها (المادة ١) .

ولا يسرى هذا القانون على :

(أ) المحافظين ونوابهم وأعضاء الهيئات القضائية وأعضاء هيئات التدريس بالجامعات والأكاديميات ومراكز البحوث العلمية وأعضاء السلك الدبلوماسى والتفصى وأعضاء هيئة الشرطة.

(ب) أعضاء هيئة الرقابة الإدارية والخبرات العامة .

(ج) الجهاز المركزى للحاسبات والمدعى العام الاشتراكى والعاملين

بالأمانة العامة لكل من مجلسي الشعب والشورى .

(د) الجهات والوظائف الأخرى ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بتحديدھا قرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء وذلك مع عدم الإخلال بالمادة ( ١٢٥ ) من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب، والمادة ( ٢٤ ) من القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ بشأن مجلس الشورى لنظام التقارير من جهة وظيفته أو عمله الأصلية ووجوب ترقية عند حلول دوره فيها أو إذا رقى بالاختيار من يليه في الأقدمية وعدم جواز إتخاذ أية إجراءات تأديبية ضد هؤلاء بسبب أعمال الوظيفة أو إنهاء خدمته بغير الطرق التأديبية إلا بعد موافقة المجلس طبقاً للإجراءات التي تقرها اللائحة الداخلية .

وبمقتضى القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ ولائحته التنفيذية، أصبح شغل الوظائف القيادية عن طريق الإعلان عن هذه الوظائف القيادية الشاغرة وإتخاذ الاختيار المطلق كمعيار لانتقاء واختيار الأفضل والاكتفاء بين المتقدمين بغض النظر عن السن والأقدمية مما يؤدي إلى إغلاق الطريق أمام غير الأكفاء الذين قد يصلوا إلى الوظيفة القيادية بحكم سنهم أو أقدميتهم دونما أى اعتبار لكفاءتهم إذ رسم القانون المشار إليه ولائحته التنفيذية الضوابط والمعايير الموضوعية لاختيار المرشحين لشغل تلك الوظائف وهى الضوابط والمعايير التي ترتبط بمستوى الأداء والتأهل العلمى والقدرة على الإنجاز والشخصية المتوازنة التي تستطيع تقدير الأمور بما يحقق الصالح العام دائماً .

كما أصبح شغل الوظائف القيادية هو شغل مؤقت ومحدد بمدة معينة لا تتجاوز ثلاث سنوات قابلة للتجديد مدة أو مدد أخرى. وينبنى على ذلك،

أنه من الجائز تحديد مدة شغل الوظيفة القيادية أقل من ثلاث سنوات، وبالمقابل لا يجوز أن يكون لمدة تتجاوز الثلاث سنوات في الدفعة الواحدة.

والسلطة المختصة بالتعيين هي الجهة التي ناطت بها القوانين واللوائح سلطة إصدار القرارات بالتعيين وهذه السلطة هي: رئيس الجمهورية بالنسبة للعاملين الخاضعين للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨. أما بالنسبة للعاملين الخاضعين للقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين بالقطاع العام، فالسلطة المختصة بالتعيين في الوظائف القيادية هو رئيس مجلس الوزراء. وذلك أن القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن قطاع الأعمال العام قضى بسريان القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بعد تاريخ العمل باللوائح المنظمة لنظم العاملين بالشركات القابضة والتابعة، ولم يرد نص في قانون قطاع الأعمال رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ يحول دون عدم سريان القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ الذي عمل به قبل العمل بالقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١.

ولو كان المشرع أراد غير ذلك لنص على ذلك صراحة مثلاً نص على عدم سريان القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ على شركات قطاع الأعمال.

أما بالنسبة للعاملين الخاضعين للوائح خاصة ببعض الهيئات العامة، فإن السلطة المختصة بالتعيين في الوظائف القيادية هو الوزير المختص الذي تتبعه الهيئات.

ومما يجدر الإشارة إليه، أن مدة شغل الوظيفة القيادية مؤقتة بحد



أقصى ثلاث سنوات ويجوز تجديدها لمدة أو لمدد أخرى، وفي هذه الحالة أوجب القانون وجوب صدور قرار التجديد قبل انتهاء المدة المحددة بتسعين يوماً على الأقل، وما لم يصدر هذا القرار اعتبرت مدة تولي الوظيفة القيادية قد انتهت بعدم التجديد، وهنا أجاز القانون نقل العامل إلى وظيفة أخرى غير قيادية مساوية في درجتها المالية للوظيفة القيادية التي كان يشغلها قبل نقله. ويكون النقل داخل الوحدة بقرار من السلطة المختصة (الوزير أو المحافظ أو رئيس الهيئة المختصة) أما إذا كان النقل إلى خارج الوحدة وجب أن يصدر القرار من رئيس مجلس الوزراء (المادة ٢ من القانون ٥ لسنة ١٩٩١) كما أجاز القانون للعامل خلال الثلاثين يوماً التالية لانتهاء مدة شغله الوظيفة القيادية إنهاء خدمته بناء على طلبه (م ٣/٢).

ومن الأهمية بمكان، التنويه إلى أنه وإن كانت مدة شغل الوظائف القيادية بثلاث سنوات لا يعني ذلك أن العلاقة بين العاملين في الوظائف القيادية وبين الجهات التي يعملون بها لا تضحى علاقة تعاقدية، بل علاقة لائحية أو تنظيمية وهي شغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة.

### ثانياً : إعادة التعيين

المدلول المطلق لفظ التعيين يتناول الأفراد الذين يعينون ابتداءً في إحدى الوظائف العامة، كما يسرى هذا المعنى إذا ما نقل موظف من وظيفته إلى وظيفة أخرى تغاير الأولى من حيث الطبيعة أو شروط التعيين. وكذلك ينسحب أيضاً هذا المعنى على من سبق له أن عين في إحدى الوظائف العامة ثم انقطعت خدمته لسبب من الأسباب، ثم يرغب

في العودة لوظيفته السابقة ؟ فما حكم القانون في هذه الحالة ؟

تحسب المشرع لهذه الحالة فأتى بنص المادة ١٣ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨، فأجاز بمقتضاه إعادة تعيين العامل في وظيفته السابقة التي كان يشغلها أو في وظيفة أخرى معادلة في ذات الوحدة أو في وحدة أخرى بذات أجره الأصلي الذي كان يتقاضاه مع الاحتفاظ له بالمدة التي قضاه في وظيفته السابقة في الأقدمية وذلك إذا توافرت فيه الشروط المطلوبة لشغل الوظيفة التي يعاد تعيينه عليها على ألا يكون التقرير الأخير المقدم منه في وظيفته السابقة بمرتبة ضعيف .

ويؤخذ من هذا النص، أنه يجب -جواز إعادة تعيين العامل- توافر الشروط الآتية :

(١) أن يكون العامل قد سبق له أن عين في إحدى الوظائف العامة، وأن تتوفر فيه الشروط اللازمة للتعيين في إحدى الوظائف الشاغرة.

(ب) أن تتوفر فيه الشروط اللازمة لشغل الوظيفة التي يعاد تعيينه فيها.

(ج) ألا يكون التقرير الأخير المقدم عنه في وظيفته السابقة بتقدير ضعيف.

(د) الأصل أن يحصل العامل على أول مربوط الدرجة الوظيفية التي عين عليها دون نظر إلى المرتب الذي كان يتقاضاه في الوظيفة السابقة. بيد أن المشرع خرج على هذا الأصل، بأن أوجب حصول العامل على الأجر الذي كان يتقاضاه في وظيفته السابقة.

(و) أن يقدم طلباً بذلك إلى الجهة التي كان يتبعها قبل إنتهاء خدمته.

ويلاحظ أن إعادة تعيين العامل قد يكون بذات الوحدة التي كان يعمل بها قبل إنتهاء خدمته أو فى وحدة أخرى، كما يجوز إعادة تعيين العامل فى وظيفته أو فى وظيفة مماثلة أخرى. ويلاحظ من ناحية ثانية أن للعامل (الموظف) المعاد تعيينه الحق فى الاحتفاظ بالمدة التى قضاها فى وظيفته السابقة فى الأقدمية، مع مراعاة ما تقتضى به المادة ٣/٢٤ من أنه إذا أعيد تعيين العامل فى وظيفته من مجموعة أخرى فى نفس درجته أو فى درجة أخرى، تحسب أقدميته فى هذه الحالة من تاريخ إعادة تعيينه. ومن ناحية ثالثة وأخيرة أن الموظف المعاد تعيينه لا يخضع لقضاء فترة الاختبار نظراً لأن الوضع تحت الاختبار مقصور على المعيّنين لأول مرة، وهو ليس كذلك .

#### ضوابط إعادة التعيين :

من المسلم به إن إعادة تعيين العامل (الموظف) الذى أنهيت خدمته يخضع لتقدير جهة الإدارة على إعتبار أن إعادة التعيين مسألة جوازيه، لا يحدها فى ذلك سوى إساءة استعمال السلطة. وأن إعادة التعيين يمثل وضعاً استثنائياً لا يجوز التوسع فيه .

ومن ناحية أخرى، إن إعادة التعيين تجوز بغض النظر عن المدة الزمنية التى أمضاها العامل (الذى يطلب إعادة تعيينه) خارج الوظيفة، ما لم ينص القانون على غير ذلك. فإذا نص القانون على جواز إعادة تعيين العامل الذى انتهت خدمته خلال مدة محددة من تاريخ إنتهاء الخدمة، وجب التقيد بها، ومن ثم لا يمكن إعادة تعيين الموظف بعد إنقضاء هذه المدة " وتطبيقاً لذلك ما نص عليه قانون هيئة الشرطة

رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ من جواز إعادة تعيين الضابط في رتبته في خلال  
سنة من تاريخ إنتهاء خدمته ويشرط أن يكون التقريرين السريين عن  
السنتين المابقتين بتقدير جيد على الأقل.

## المطلب الرابع

### فترة الاختبار

نصت المادة (٢٢) من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن " يوضع المعينون لأول مرة تحت الاختبار لمدة ستة أشهر من تاريخ تسلمهم العمل يثبتوا فيها صلاحيتهم للوظيفة التي صدر قرار لهم بشغلها. فإذا ثبت عدم صلاحيتهم يحالون إلى لجنة شئون العاملين، فإن رأت صلاحيتهم للتقل إلى وظائف أخرى نقلتهم إليها وإلا اقترحت إنهاء خدمتهم " .

ويشترط في جميع الأحوال لثبوت صلاحية العامل أن يجتاز بنجاح برنامج التدريب الذي تنقحه الوحدة التي يعمل بها أو الذي تقرره الوحدة للتدريب التأهيلي أو التحويلي للمعينين من الخريجين عن طريق وزارة القوى العاملة والتدريب. وتحدد لجنة شئون الخدمة المدنية بناء على عرض السلطة المختصة الوظائف الأخرى التي لا يوضع شاغلوها تحت الاختبار. ويستثنى من الأحكام المتقدمة المعينون بقرار من رئيس الجمهورية.

ومقتضى ذلك ، أن تعيين الشخص في إحدى الوظائف، ثم وضعه تحت الاختبار لإثبات كفاءته، إنما يكون بمثابة التعليق على شرط فاسخ يتحقق بثبوت عدم الصلاحية لتولى أعباء الوظيفة المسندة إليه. وتتقرر صلاحية الموظف الموضوع تحت الاختبار بناء على تقارير شهرية تعد بمعرفة الرؤساء المباشرين وتعتمد من الرئيس الأعلى وذلك على النموذج الذي تعده الوحدة. وعند نهاية مدة الاختبار يوضع تقرير نهائي

على ضوء التقارير السابقة موضحاً به مدى صلاحية الموظف للوظيفة المعين لها، ويعرض هذا التقرير على لجنة شئون العاملين. ويشترط في جميع الأحوال لثبوت صلاحية العامل أن يجتاز بنجاح التدريب الذي تنجحه له جهة العمل ويستثنى من الوضع تحت الاختبار المعينون بقرار جمهوري (الوظائف العليا) وكذلك بعض الوظائف التي تحددها لجنة شئون الخدمة بناء على عرض السلطة المختصة.

ولقد شرع الاختبار للثبوت من صلاحية الموظف لتحمل أعباء الوظيفة والذي يعين لأول مرة وذلك تحت رقابة الإدارة وإشرافها المباشر، خلال المدة المحددة المنصوص عليها قانوناً. فإذا كان للموظف مدة خدمة سابقة تزيد على الفترة الزمنية المقررة للاختبار ثم أعيد تعيينه، فإن هذا التعيين لا يعتبر جديداً في حكم المادة المذكورة فيستتبع وضع الموظف تحت الاختبار مرة أخرى، ذلك أن صلاحية الموظف في هذه الحالة للوظيفة قد تثبت خلال فترة تعيينه الأول، ولم تعد الإدارة بحاجة لوضعه تحت الاختبار مرة أخرى. على أنه يشترط لإعفاء الموظف في هذه الحالة من قضاء فترة الاختبار أن يعاد تعيينه في ذات الوظيفة أو في وظيفة تتفق في طبيعتها مع الوظيفة السابقة، فإن تخلف هذا الشرط تعين على الموظف قضاء فترة اختبار جديد لقيام الموجب لها لتوافر الحكمة التي نعيها الشارع من وراء تقرير فترة الاختبار ذلك لأن الصلاحية تختلف باختلاف نوع العمل المنظور إلى الصلاحية فيه ولا يغير من ذلك أن يكون للموظف الحق في ضم مدة الخدمة السابقة ذلك أن ضم مدة الخدمة ونظام الاختبار لكل منهما مجاله الواجب أعماله فيه .

ويدهى أن قرار تقدير صلاحية الموظف أو عدم صلاحيته يعتبر قراراً إدارياً تستلج جهة الإدارة بتقديره بلا معقب عليها ما دام قرارها قد تفسيا وجه المصلحة العامة وخلا من شائبة إساءة استعمال السلطة، وما دامت قد بنت تقريرها على أصول ثابتة فى الأوراق تؤدى إلى النتيجة التى انتهت إليها.

ومن المقرر أن لجهة الإدارة حق تقدير صلاحية الموظف فى أى وقت خلال مدة الاختبار متى توافرت لها عناصر هذا التقدير إلا أنه إذا لم تستطع فصل الموظف خلال هذه الفترة فيصبح لها إتخاذ القرار (بقفل الموظف) حتى نهاية مدة الاختبار إذ يكفى لصحة القرار أن تثبت عدم الصلاحية للعمل فى أى وقت خلال تلك الفترة لا بعدها.

ومعلوم أن قرار الفصل الذى يتم بعد إنتضاء فترة الاختبار لعدم صلاحية الموظف للاستمرار فى الوظيفة المعين بها يعد من قبيل قرارات الفصل بغير الطريق التأديبى، بمعنى أن قرار الفصل الذى تصدره الإدارة بالشروط السابقة- ولا يلزم أن يتقرر الفصل بحكم قضائى.

ولا يعتبر تعيين العامل نهائياً إلا بقضاء فترة الاختبار بنجاح وصنور قرار السلطة المختصة بصلاحيته لشغل الوظيفة، يستوى فى ذلك أن يكون القرار صريحاً أو ضمناً.

والموظف فى فترة الاختبار يعتبر فى مركز لائحى، ويلتزم بأداء مهام الوظيفة وممارسة اختصاصاتها، كما يتمتع بامتيازاتها ويخضع لواجباتها على نحو لا يكاد يختلف عما هو وارد فى النظام العام للوظيفة العامة بالنسبة للموظفين المثبتين فى درجات، والفارق الأساسى بين الموظف تحت الاختبار والموظف الحائز لدرجة أن الأول لم يتم بعد تربيته فى درجة ويكون مركزه بذلك غير مستقر.

وإذا كان الموظف تحت الاختبار يستفيد من معظم الحقوق والمزايا المقررة للموظفين المثبتين، فإن ذلك يجد حده فيما يقتضيه وضعه الخاص والهدف من نظام الاختبار ذاته إذ أن تحقيق هذا الهدف يتطلب أن تكون فترة الاختبار فترة فعلية يقضيها الموظف في العمل فعلاً لتكون اختباراً عملياً لكفاءته وقدرته على أداء أعماله الوظيفية<sup>(١)</sup>.

وأخيراً، ومصادقاً لما تقدم، تجدر الإشارة إلى عدم جواز ترقية الموظف قبل إنقضاء فترة الاختبار بنجاح، والقضاء الإداري مستقر على ذلك، فلقد قضى بأنه: "... فقد جرى قضاء هذه المحكمة على أن ترقية الموظف قبل إنقضاء فترة الاختبار وثبوت صلاحيته للوظيفة تكون ممتنعة وليس له أن يتحدى بأقدميته الاعتبارية في الدرجة التي تقررت له بضم مدة خدمته السابقة ليتوصل بذلك إلى وجوب ترقيته على أساس الأقدمية بعد هذا الضم، ذلك أنه خلال الفترة المذكورة لا يعتبر صالحاً للترشيح للترقية بالأقدمية أو بالاختبار قبل قضائه فعلاً تلك الفترة على ما يرام وثبوت صلاحيته فيها إذ أن بقاءه في الوظيفة موقوف على ثبوت هذه الصلاحية وبهذه المناسبة لا يكون للمدعية حق في الترقية المطعون فيها<sup>(٢)</sup>.

#### رابعاً : تحديد أقدمية العاملين

تنص المادة ٢٤ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بأن تعتبر الأقدمية في الوظيفة من تاريخ التعيين فيها، فإذا اشتمل قرار التعيين على أكثر من

(١) راجع: د. عبد الحميد حشيش، مرجع سابق، ص ١٨٩.

(٢) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٤٤/٧٦٢ في ١٣/٥/١٩٧٣ لمجموعة

ص ١٨، ص ٩٢.



عامل، اعتبرت الأقدمية كما يلي :

(١) إذا كان التعيين لأول مرة اعتبرت الأقدمية بين المعينين بحسب الأسبقية ففى أولوية التعيين طبقاً لما ورد فى المادة ١٨ من هذا القانون.

(٢) إذا كان التعيين متضمناً ترقية اعتبرت الأقدمية على أساس الأقدمية فى الوظيفة السابقة .

(٣) إذا أعيد تعيين العامل فى وظيفة من مجموعة أخرى، تحسب أقدميته فى هذه الحالة من تاريخ إعادة تعيينه.

وبتحصيل ما تقدم، يبين أنه إذا كان التعيين لأول مرة اعتبرت الأقدمية بين المعينين على أساس الأسبقية الواردة بالترتيب النهائى لنتائج الامتحان، وعند التساوى فى الترتيب يعين الأعلى مؤهلاً فالأقدم تخرجاً، فإن تساوى تقدم الأكبر سناً. هذا إذا كان التعيين عن طريق المسابقة.

أما إذا كان التعيين فى الوظائف التى تشغل بدون مسابقة، فإن التعيين يكون طبقاً للمؤهل الأعلى، فالأعلى مرتبة فى الحصول على الشهادة الدراسية، فالأقدم تخرجاً، فالأكبر سناً. أما إذا كانت الخبرة هى المطلوبة فيكون التعيين طبقاً لمدة الخبرة.

وأما فى شأن أقدمية العامل الذى يعاد تعيينه فإننا نحيل إلى ما سبق ذكره فى هذا الشأن فى موضعه. ولا ريب أن مخالفة هذه القواعد والضوابط يترتب عليها بطلان قرار تحديد الأقدمية، ومن ثم يجوز لنوى المصلحة فيه الطعن بالإلغاء .

ولقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن القرار الصادر بتحديد أقدمية

الموظف بالمخالفة للضوابط القانونية في ذلك بوصم قرار الجهة الإدارية بالبطلان<sup>(١)</sup>، ومن ثم يتحصن هذا القرار لعدم الطعن فيه خلال المواعيد المقررة للطعن بالإلغاء.

وبالرغم من ذلك، فقد يدق الأمر إذا ما أجرت جهة الإدارة مسابقتين مختلفتين، ووضع الناجحين في كل مسابقة في قائمة مستقلة عن الأخرى، وأريد تعيين الجميع معاً في وقت واحد وفي درجة واحدة فكيف يتم تحديد الأقدمية في هذه الحالة ؟

وفي نظر البعض أنه يتعذر في الفرض السابق وضع أى الفريقين قبل الآخر في قرار التعيين أو ليثار أحدهما على الآخر عند ترقية كل منهما فيما بينهم في أقدمية الدرجة طالما لا يجمعهما امتحان واحد، ولم تنظمهم قائمة واحدة، ويستحيل لذلك أعمال قاعدة الأسبقية في النجاح. ومن ثم -والحال كذلك- لا مناص من اللجوء إلى ترتيب الأقدمية طبقاً للأعلى مؤهلاً -خالفهم تخرجاً- فالأكبر سناً باعتبار ذلك يمثل الأصل العام في كيفية ترتيب الأقدمية في الدرجة. وهذا ما اتجهت إليه المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ١٩٧٢/٥/٢٨<sup>(٢)</sup>.

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٦/٨٠ في ١٩٧٩/٤/١، المجموعة ص ٩٢.

(٢) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٩٧٢/٥/٢٨، المجموعة ص ١٧، ص ٩٩.

## المبحث الثالث

### حقوق وواجبات العاملين

نظم القانون حقوق العاملين، وتتمثل أساساً فى المزايا المالية التى ترتبها الوظيفة العامة للعاملين (المرتبات والعلاوات) فضلاً عن حقهم فى الترقية إلى وظائف أعلى، وفى الحصول على الإجازات، أما الواجبات، فقلد أورد القانون الواجبات التى يلتزم بها الموظف العام، وهى إما واجبات إيجابية أو سلبية.

#### المطلب الأول

#### حقوق العاملين

تتمثل هذه الحقوق فى المرتبات والعلاوات والمكافآت والحوافز والترقيات والإجازات .

#### الفرع الأول

#### المرتب (الأجر)

يقصد بالمرتب أو الأجر المقابل المادى الذى يتقاضاه العامل وفقاً للقوانين واللوائح، وذلك نظير قيامه بأداء واجبات الوظيفة التى عين فيها. ومن البديهي أنه يشترط لاستحقاق العامل مرتب الوظيفة، أن يكون قرار تعيينه سليماً، وأن يكون بائس عمل هذه الوظيفة<sup>(١)</sup>.

وإزاء أهمية المرتب وكونه يمثل عنصراً هاماً ورئيسياً من عناصر

(١) لمزيد من التفصيلات، راجع د. لؤي القطار، مرجع سابق، ص ٤٧٧.

الدخل بالنسبة للموظف، أوردت قوانين العاملين بالدولة أحكاماً تنظم قواعد استحقاق المرتب وحالات سقوطه.

ولقد درجت قوانين الوظيفة العامة على تسمية ما يتقاضاه الموظف شهرياً مقابل القيام بأعمال وظيفته مرتباً، إلا أن القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ والقانون الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ قد أسماه أجراً.

ومرتب العامل تحدده القوانين واللوائح بصفة عامة وموضوعية بمعنى أنه لا يراعى في تقدير الأجر مجرد التكافؤ مع مقدار ما يؤديه الموظف من عمل، بل يعتد في ذلك بجملة اعتبارات أخرى منها مكانة العامل الوظيفية وما تحتاجه من مظاهر وما تتطلبه من عناء. ومؤدى ذلك أن المرتب يختلف من موظف إلى آخر تبعاً للدرجة التى يشغلها وللوظيفة التى يقوم بأعبائها، وبمراعاة الاعتبارات المشار إليها.

ولذلك نصت المادة (٤٠) من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن: "تحدد بداية ونهاية أجور الوظائف بكل درجة وفقاً لما ورد فى الجدول رقم (١) المرافق". كما "يستحق العامل أجره اعتباراً من تاريخ تسلمه العمل ما لم يكن مستقبلي بالقوات المسلحة فيستحق أجره من تاريخ تعيينه المادة ٢/٢٥ من القانون". ويتفرع عن ذلك، الأحكام الآتية:

(أ) القاعدة العامة فى المرتب أنه مقابل العمل، فإذا قام الموظف بواجبات وظيفته وفق مقتضياتها المقررة استحق المرتب المحدد له، أما إذا انقطع عن عمله مثلاً دون إذن وبغير عذر مقبول عدت أيام الانقطاع غياباً عن العمل لا يستحق عنها أجراً وذلك دون الإخلال بمسئوليته التأديبية.

(ب) المعيار المعول عليه فى تحديد مرتب الموظف هو الدرجة التى يوضع عليها ابتداءً، فكل درجة فى القانون بداية ونهاية مربوط، يظل الموظف يستخرج من بدايته حتى نهايته عن طريق العلاوات الدورية أو الاستثنائية فإن رقى قبل ذلك منح مربوط للدرجة المرقى إليها أو علاوة من علاواتها أيهما أفضل وهكذا فإن المعيار فى تحديد المرتب لا يرجع الى نوع الوظيفة أو مقتضياتها أو لاعتبارات خاصة فى شغلها، وإنما يعود حتماً إلى الدرجة التى يعين عليها الموظف.

(ج) يستحق الموظف العام عند التعيين -كقاعدة عامة- بداية الأجر المقرر لدرجة الوظيفة طبقاً لجدول الأجور المرافق لهذا القانون.

ومن ناحية أخرى، فإن الموظف لا يستحق مرتبه إلا من تاريخ تسلمه العمل. فالمناطق فى الاستحقاق هو بهذا التاريخ وليس بتاريخ القرار ذاته، وذلك عملاً بحكم المادة (٤٠) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وهذا النص -فى هذا الخصوص- هو تريد لأصل طبيعى عادل يتسق وقاعدة عدم جواز الإثراء على حساب الغير بلا سبب قانونى، فإذا كان قرار التعيين قد صدر، ولكن الموظف لم يتسلم عمله إلا بعد ذلك فلا يستحق مرتبه إلا من التاريخ الأخير، وكذلك إذا كان الموظف قد تسلم عمله بناء على تكليف الجهة ثم تراخى صدور قرار تعيينه استيفاء لإجراءات أو أوضاع يتطلبها إصداره، فإنه يستحق مرتبه منذ التاريخ الأول الذى تسلم فيه العمل<sup>(١)</sup>.

(١) راجع فى هذا المعنى: حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١/١٤٣، المجموعة ص ١٠.

فالقاعدة إذن -كما قدّمنا- أن يحصل العامل عند التعيين على أول مربوط الفئة الوظيفية التى يعين عليها، بيد أن قانون العاملين المدنيين بالدولة خرج عن هذا الأصل فى الحالات الآتية:

(١) نص القانون على أن يحتفظ العامل، الذى يعاد تعيينه فى وظيفة من مجموعة أخرى فى نفس درجته أو فى درجة أخرى يحتفظ له بالأجر الذى كان يتقاضاه فى وظيفته السابقة إذا كان يزيد على بداية الأجر المقرر للوظيفة المعين عليها بشرط ألا يجاوز نهايته وأن تكون مدة خدمته متصلة.

ويسرى هذا الحكم كذلك على العاملين السابقين بالوحدات الاقتصادية كشركات القطاع العام والعاملين بنظم خاصة أى الخاضعين لكادرات خاصة مثل أعضاء هيئة التدريس ورجال القضاء والشرطة الذين يعاد تعيينهم فى الوحدات التى تسرى عليها أحكام هذا القانون، كما يسرى الحكم السابق كذلك على العاملين المعيّنين بمكافآت شاملة عند تعيينهم فى فئات وظيفية دائمة<sup>(١)</sup>.

(٢) يجوز لرئيس الجمهورية فى الحالات التى يقرها أن يقرر الاحتفاظ لمن يعين بوظيفة أخرى بالأجر والبدلات التى كان يتقاضاها قبل التعيين بها ولو تجاوز نهاية الأجر والبدلات المقررة للوظيفة الجديدة<sup>(٢)</sup>.

ويمكن عرض مثال على هذا الاستثناء بحالة الاستاذ الجامعى الذى

(١) راجع المادة ٢٥/٤، ٣ من القانون .

(٢) راجع المادة ٢٦ من القانون .

يعين وزيراً ثم يغادر الوزارة مزة أخرى إلى الجامعة، حيث يستطيع رئيس الجمهورية في هذه الحالة أن يصدر قراراً باحتفاظ هذا الاستاذ الجامعى فى وظيفته الجديدة التى عاد إليها بمرتب الوزير وبدل تمثيل الوزير على الرغم من أن ذلك يجاوز نهاية مربوط درجة الاستاذ الجامعى<sup>(١)</sup>.

(٣) لرئيس الوزراء أن يقرر الاحتفاظ بصفة شخصية لمن ينقل من إحدى وحدات القطاع العام إلى إحدى الوحدات الخاضعة لهذا القانون بمتوسط ما كان يتقاضاه فى العنتين الأخيرتين قبل النقل من بدلات وأية مزايا مالية أخرى، فإذا كانت الوظيفة المنقول إليها العامل مقرر لها بدلات وأية مزايا مالية أكبر مما كان يتقاضاه بالجهة المنقول منها صرفت هذه البدلات والمزايا، أما إذا كان مجموع ما كان يتقاضاه من بدلات ومزايا مادية يزيد عما هو مقرر للوظيفة المنقول إليها، فإنه يحتفظ له بما كان يتقاضاه مع استهلاك الزيادة من ربح ما يستحق من علاوات دورية وعلاوات ترقية مستقبلاً<sup>(٢)</sup>.

والمعامل فى الاستثناء الثانى والثالث يلحظ أن لهما ما يبررهما. فالموظف الكفاء الذى يتقاضى فى عمله فى الحكومة أو القطاع العام مرتباً مالياً يقبل على الإطلاق أن يوضع فى عمل آخر يعطى دخلاً أو مرتباً أقل، ويتقاضى حسن السياسة الإدارية ألا ترفض له الدولة نفسها ذلك إذا أرادت له أن يكون منتجاً فى عمله الجديد، ولكن ما يعيب هذان الاستثناءان أن الأمر فيهما جوازى وليس وجوبى، فهو جوازى للحكومة

(١) راجع: د. مصطفى أبو زيد فهمى، القانون الإدارى، طبعة ١٩٩٠، مرجع سابق، ص ٤٦٦.

(٢) راجع المادة ٢٦ مكرر المضافة بالقانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٨١.

إن شاعت أعماله وإن شاعت رفضت إعماله ولقد كان يحسن بالمشروع أن يجعل هذا الأمر فى نطاق السلطة المقيدة وليس فى نطاق السلطة التقديرية<sup>(١)</sup>.

(٤) يجوز إعادة تعيين العامل فى وظيفته السابقة التى كان يشغلها أو فى وظيفة أخرى مماثلة فى ذات الوحدة أو فى وحدة أخرى بذات أجرة الأصل الذى كان يتقاضاه مع الاحتفاظ له بالمدة التى قضاه فى وظيفته السابقة فى الأقدمية، وذلك إذا توافرت فيه الشروط المطلوبة لشغل الوظيفة التى يعاد التعيين عليها، على ألا يكون التقرير الأخير المقدم عنه فى وظيفته السابقة بمرتبة ضعيف<sup>(٢)</sup>.

(٥) يجوز للوزير (أو من يملك سلطات الوزير) تعيين العاملين الذى يحصلون أثناء الخدمة على مؤهلات أعلى لازمة لشغل الوظائف الخالية بالوحدة، على التحديد السابق ذكره، الذين يعملون بها متى توافرت فيهم الشروط اللازمة لشغل هذه الوظائف وفقاً لجدول التوصيف والترتيب المعمول به، مع استثنائهم من شرط الإعلان والامتحان للراغبين لشغل هذه الوظائف، ويمنح العامل الذى يعين وفقاً لأحكام الفقرة السابقة أو لمرتبطة درجة الوظيفة المعين عليها وعلاوة من علاواتها أو مرتبه السابق مضافاً إليه هذه العلاوة أيهما أكبر حتى وإن تجاوز نهاية مرتبه درجة الوظيفة المعين عليها، وتمنح هذه العلاوة لمن يعاد تعيينه بوحدة أخرى بالمؤهل الأعلى الذى حصل عليه<sup>(٣)</sup>.

(١) راجع: د. مصطفى أبو زيد فهمى، مرجع سابق، ص ٤٦٧.

(٢) راجع المادة ٢٣ من القانون .

(٣) راجع المادة ٢٥ مكرر للمضافة بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣.



(٦) تحسب مدة الخبرة المكتسبة علمياً التي تتفق مع طبيعة عمل الوظيفة المعين عليها العامل وما يترتب عليها من أقدمية افتراضية وزيادة فى أجر بداية التعيين للعامل الذى تزيد مدة خبرته عن المدة المطلوب توافرها لشغل الوظيفة، كما تحسب مدة الخبرة العملية التى تزيد على مدة الخبرة المطلوب توافرها لشغل الوظيفة على أساس أن تضاف إلى بداية أجر التعيين عن كل سنة من السنوات الزائدة قيمة علاوة دورية بعد أقصى خمس علاوات من علاوات درجة الوظيفة المعين عليها العامل، وعلى ألا يسبق زميله المعين فى ذات الجهة فى وظيفة من نفس الدرجة فى التاريخ للقرضى لبداية الخبرة المحسوبة سواء من حيث الأقدمية فى درجة الوظيفة أو الأجر، ويكون حساب مدة الخبرة الموضحة بالفترتين السابقتين وفقاً للقواعد التى تضعها لجنة شئون الخدمة المدنية<sup>(١)</sup>.

فالمشرع فى هذه الحالة يتصور أن الموظف يدخل خدمة المرفق الأول مرة، ومع ذلك فهو لا يتقاضى أول مربوط الدرجة، بل يتقاضى مرتباً أعلى من أول مربوط نتيجة لخبرة مكتسبة لديه<sup>(٢)</sup>.

(د) الأصل أن يتقاضى الموظف المرتب الذى حددته القوانين واللوائح، ومن ثم، ليس للإدارة أن تتفق والموظف بما يتعارض وما أوجبت القوانين واللوائح إتباعه فى شأن المرتبات. ولا يستثنى من ذلك سوى حالة وجود نص يقضى بذلك، وعلى التفصيل المبين آنفاً.

ومركز الموظف بالنسبة لمرتبه قبل أن يؤدي العمل الذى يتقاضى عنه المرتب، فهو فى مركز قانونى لاتحى أو تنظمى عام لا يتغير مضمونه

(١) راجع المادة ٢٧ من القانون .

(٢) راجع: د. مصطفى أبو زيد، مرجع سابق، ص ٤٢٠.

من موظف إلى آخر، أما بالنسبة لمركزه بالنسبة لمرتبه الذى حل فعلاً هو مركز قانونى ذاتى يولد له حقاً مكتسباً واجب الأداء، لا يجوز المساس به إلا بنص خاص فى قانون وليس فى أداة أدنى. ولا يقف فى طريق استيفاء هذا الحق المكتسب ما قد تتعلل به الإدارة من نفاذ الاعتمادات المقررة من قبل، أو عدم كفايتها أو عدم التأشير من المراجع المختص بمراقبة الصرف. وغاية الأمر أن ذلك قد يستدعى فقط تأجيل الصرف إلى أن تنبر الإدارة المال اللازم<sup>(١)</sup>. أما مركز الموظف بالنسبة لمرتبه فى المستقبل فهو مركز تنظيمى عام يجوز للقوانين واللوائح تغييره فى أى وقت.

(ب) المرتب هو المعيار المعول عليه فى توقيع جزاء للخصم كعقوبة تأديبية على المخالفين من الموظفين، حيث تحدد عقوبة الخصم من المرتب بعدد من أيام الشهر، وحسب ما فعله المشرع على خلاف ما لو صدرت العقوبة بغرامة مالية دون النظر إلى المرتب، فقد تكون العقوبة المالية جسيمة بالنظر إلى أصحاب المرتبات البسيطة وتافهة لغير هؤلاء، على العكس من ذلك عندما يؤخذ بمعيار المرتب كأساس لجزاء الخصم .

(و) وأخيراً إن نطاق مدلول كلمة " مرتب " يتناول ليس فحسب الأجر الذى يتقاضاه الموظف فى نهاية كل شهر، بل يتناول أيضاً المزايا المالية والأدبية والعينية المتصلة بالوظيفة.

ومن المتفق عليه فقهاً وقضاءً فى هذا المجال أن مدلول كلمة " مرتب "

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٩٥٦/٢/١١، المجموعة فى عشر سنوات ٥٥-

١٩٦٥، ص ١٦٣٧.

فى عموم معناها لا تقتصر على الماهية التى يتقاضاها الموظف آخر كل شهر، بل تتناول أيضاً كافة المزايا المتصلة بالوظيفة، مادية كانت أو أدبية، عينية كانت أو نقدية، إذ تعتبر من ملحقات المرتب الأصلى وتأخذ حكمة، كالمرتبات الإضافية، وبدل السفر وعلاوة الغلاء، وبدل السكن والملابس، وبدل الاعترا ب، وبدل الإقامة فى الجهات الثانوية، وبدل العيادة، وبدل العدوى، وبدل التمثيل، والسفر مجاناً بالسكك الحديدية أو غيرها من وسائل الانتقال، والأوسمة والنياشين، إذا كانت مقررة للوظيفة<sup>(١)</sup>.

### ضمانات الأجر :

حرص المشرع من منطلق كون الأجر هو الملائم لحياة الموظف والذى يسمح له بالمحافظة على كرامة وظيفته وما تقتضيه من واجبات التعفف وما يليق بشاغليها من حسن المظهر وسلامة المسلك - على أن يحيط الأجر بضمانات تكفل وصوله إلى الموظف لينفقه فى مصالحه، فقد نص على أنه : - لا يجوز إجراء خصم أو توقيع حجز على المبالغ الواجبة الأداء للموظف إلا فيما تجاوز الربح، وذلك وفاء لنفقة محكوم بها من جهة الاختصاص، أو لأداء ما يكرن مطلوباً لأحد الأجهزة الإدارية بالدولة من الموظف بسبب يتعلق بداء وظيفته أو لإسترداد ما صرف إليه بخير وجه حق من المبالغ ... وعند التراجع تكون الأولوية لدين النفقة

<sup>(١)</sup> راجع حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ٥٢٢/٥، جلسة ١٩٥٣/٥/٦، ص ٧.

ص ١٠٦٢. وأحكام الإدارية العليا، نظن رقم ١٥/٥١٢، اى. جلسة ١٩٧٢/١٢/١٧، ص ٩.

ص ٢٨، والنظن رقم ١٦/٦٧٦، اى. جلسة ١٩٧٢/١٢/٣، ص ١٨، ص ١٥.

ولجهة الإدارة القيام بهذا الخصم دون حاجة لاستصدار حكم قضائي.

ومن المسلم به أن المنازعات الخاصة بالمرتبات تخضع لرقابة مجلس الدولة (ولاية التعويض) واختصاص القضاء الإداري في هذا الخصوص - مطلق شامل لأصل تلك المنازعات ولجميع ما يتفرع عنها وبهذه المثابة ينظر القضاء الإداري ما يكون قد صدر في شأن تلك المرتبات من قرارات وإجراءات وذلك باعتبارها من العناصر التي تثير المنازعة حول استحقاق المرتبات المذكورة كاملة خلال فترة معينة<sup>(١)</sup>.

ويشترط أن يطالب العامل بمرتبه خلال خمس سنوات من تاريخ استحقاقه له، فإذا انقضت هذه المدة دون أن يطالب به، سقط حقه فيه، بمعنى آخر يسرى التقادم الخمسي المنصوص عليه في المادة (٣٧٥) مدني على المرتبات والمعاشات وتخضع هذه المدة (خمس سنوات) لقواعد الوقف والانقطاع، ولا يشترط في هذه الحالة لقطع التقادم، أن تكون المطالبة قضائية، بل يكفي الطلب أو التظلم إدارياً إلى الجهة الرئيسية<sup>(٢)</sup>.

ومما يجدر الإشارة إليه، إذا كان لا يجوز الحجز على مرتب الموظف إلا فيما يجاوز الربع فإنه تجوز الحوالة دون الحجز فيما لا يجاوز ربع الباقي بعد الربع الجائز الحجز عليه، ويشترط لصحة ذلك أن يصدر بها إقرار مكتوب من الموظف وأن تقبلها الجهة التابع لها المحيل أو التي تتولى الصرف (المادة الأولى من القانون ١١١ لسنة ١٩٥١).

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٨/٤٤٨، جلسة ١٢/١١/١٩٦٧، م ١٥ من ص ١٢٠، والطعن رقم ٧/٨٩٣، جلسة ١٨/٢/١٩٦٨ والطعن رقم ١٠/١١٨٣، جلسة ٣٠/٣/١٩٦٩، م ١٥ من ص ١١٢١.

(٢) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الأولى، حكم رقم ٩٨، ص ٨٠٧.

## الفرع الثانى

### العلاوات

العلاوة هى نوع من الزيادة فى المرتب (الأجر) وهى الوسيلة الطبيعية لزيادة المرتب، ومجاراة متطلبات الحياة المتزايدة.

وعرفت المحكمة الإدارية العليا العلاوة " بأنها كافة الاستحقاقات التى يحق للموظف أن يحصل عليها زيادة فى مرتبه تشجيعاً له ومساعدة على مواجهة تكاليف الحياة التى تتراد مع تقدمه فى السن" (١).

وتنقسم العلاوات من حيث أنواعها أربعة أقسام، هى : العلاوة الدورية أو الاعتيادية، والعلاوة التشجيعية، والعلاوة الاجتماعية، وعلاوة الترقية.

#### (أ) العلاوة الدورية (الاعتيادية) :

يقصد بالعلاوة الدورية أو الاعتيادية، الزيادة التى يحصل عليها العامل فى المرتب بصفة دورية ومتجددة حتى نهاية مربوط الدرجة.

ويستحق العامل العلاوة الدورية المترددة لدرجة وظيفته التى يشغلها طبقاً لما هو مبين بالجدول المرافق للقانون، بحيث لا يجاوز نهاية الأجر المقرر لدرجته الوظيفية.

وتستحق هذه العلاوة فى المواعيد الآتية:

(١) فى أول يوليو التالى لانتضاء سنة من تاريخ التعيين أو من تاريخ استحقاق العلاوة الدورية السابقة.

---

(١) راجع حكم المحكم الإدارية العليا، الطعن رقم ١٣٢/ق، جلسة ١٩٥٥/١١/٥، والطعن رقم ١٩٦٣/٢/٩، جلسة ١٩٦٣/٢/٩، والطعن رقم ١٧٧٩/ق، جلسة ١٩٦٥/١/٣.

(٢) ويسرى ذلك على من يعاد تعيينه دون فاصل زمنى، وبالنسبة لمن يعاد تعيينه بفاصل زمنى تستحق العلاوة الدورية. ويصدر بمنح العلاوة قرار من السلطة المختصة<sup>(١)</sup>.

واستهدف المشرع من تقرير العلاوة الدورية زيادة مرتب كل موظف بمقدار العلاوة، وتختلف باختلاف الدرجة التى يشغلها الموظف، ويظل الموظف يتقاضى العلاوة الدورية إلى أن يصل مرتبه إلى نهاية مربوط الدرجة حيث توقف العلاوات الدورية فى هذه الحالة حتى يرقى هذا الموظف إلى الدرجة الأعلى فينفتح الباب أمامه من جديد للعلاوات الدورية.

وتعد العلاوة الدورية علاوة تلقائية، أى يستمد العامل حقّه فى الحصول عليها من القانون مباشرة وليس من القرار الإدارى الصادر بمنحه إياها. وهى إلترام على عاتق الإدارة تقتضيه الرابطة الوظيفية، شأنه فى ذلك شأن المرتب بحيث لا يجوز تعديلها أو تخفيضها إلا فى حدود النصف فى الحالتين التاليتين :

(١) يحرم الموظف من نصف العلاوة الدورية إذا صدر حكم تأديبى يقضى بذلك (المادة ٨٠/٤ من القانون) وذلك كعقوبة تأديبية.

(٢) كما يحرم الموظف كذلك من نصف العلاوة الدورية إذا قدم عنه تقرير سنوى بدرجة ضعيف، ولا يترتب هذا الحرمان إذا ما تراكب وضع التقرير عن الميعاد الذى يتعين وضعه فيه (المادة ٣٤ من القانون).

---

<sup>(١)</sup> راجع المادة ٤١ من القانون .

وبالإضافة إلى الحالتين السابقتين للحرمان من نصف العلاوة النورية، فإنه يجوز تأجيل موعد استحقاق العلاوة النورية لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر وذلك كعقوبة تأديبية (المادة ٢/٨٠ من القانون).

ويلاحظ أن تأجيل العلاوة يمنع استحقاقها مدة التأجيل الميينة في القرار أو الحكم التأديبي والتي لا يجوز أن تزيد على ثلاثة شهور - ولكنه لا يغير موعد استحقاق العلاوة التالية، أما الحرمان من نصف العلاوة فيسقط حق الموظف في هذا القدر.

ومما يجدر ملاحظته، أن المشرع أورد حكماً يقضى بأنه إذا أمضى الموظف ثلاث سنوات دون استحقاق علاوة نورية لوصول أجره إلى الحد الأقصى المسموح به وفقاً للقوانين المعمول بها يملح علاوة إضافية بقتة العلاوة المقررة لدرجة وظيفته وذلك في أول يوليو التالي لمضى المدة المذكورة بشرط ألا يتجاوز أجره بهذه العلاوة الربط المالي الثابت المقرر لدرجة الوظيفة الأعلى مباشرة ( المادة ٤١ مضافة بالقانون ١١٥ لسنة ١٩٨٣).

ويختص القضاء الإداري بنظر المنازعة المتعلقة بالمطالبة بالعلاوة الاحتياطية (ولاية التعويض)، حيث أنها (أي المنازعة) لا تعتبر من طلبات إنشاء القرارات الإدارية ولا تنقيد باموحيات المقررة لطعن بالإلغاء، لأنها تقسم على المطالبة بحق يستمدد المدعى مباشرة من القوانين واللوائح ولا تترخص الإدارة في منحه أو منعه، بل ولا منوحة لها من النزول حتى حكم القانون. بتقرير الحق لصاحبه. ويكون للإدارة بل حليها أن تعدل القرار الصادر في شأن العلاوة أو أن تسحبه في أي وقت إذا جاء مخالفًا للقانون.

## (ب) العلاوة التشجيعية :

ويقصد بالعلاوة التشجيعية الزيادة التي يحصل عليها العامل في المرتب تقديراً لكفأته. وهي تعادل العلاوة الدورية المقررة حتى ولو كان قد تجاوز نهاية الأجر المقرر للوظيفة.

وقد حددت المادة ٥٢ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ شروط استحقاق العلاوة التشجيعية وهي :

(١) أن تكون كفاية العامل قد حددت بمرتبة ممتاز عن العاملين الآخرين وأن يكون قد بذل جهداً خاصاً أو حقق اقتصاداً في النفقات أو رفعاً لمستوى الأداء .

(٢) ألا يمنح العامل هذه العلاوة أكثر من مرة كل سنتين .

(٣) ألا يزيد عدد العاملين الذين يمنحون هذه العلاوة في سنة واحدة على ١٠% من عدد العاملين في وظائف كل درجة من كل مجموعة نوعية على حدة فإذا كان عدد العاملين أقل من عشرة تمنح العلاوة لواحد منهم.

ولا يمنح هذه العلاوة من استحقاق العلاوة الدورية في موعدها.

وللسلطة المختصة منح علاوة تشجيعية للعاملين الذين يحصلون أثناء خدمتهم على درجات علمية أعلى من مستوى الدرجة الجامعية الأولى وذلك وفقاً للتواعد والإجراءات التي يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض لجنة شئون الخدمة المدنية.

ولقد صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٨٩٨ لسنة ١٩٨٢ ونصر في مادته الأولى على أن تمنح علاوة تشجيعية للعاملين في الحكومة



والقطاع العام الذين يحصلون أثناء خدمتهم على درجة الماجستير أو ما يعادلها أو دبلومتين من دبلومات الدراسات العليا مدة كل منهما سنة دراسية على الأقل أو دبلوم منها تكون مدة دراسته سنتين دراسيتين. كما يمنح العامل علاوة تشجيعية أخرى إذا حصل على درجة الدكتوراه أو ما يعادلها.

وتمنح هذه العلاوة التشجيعية بفئة العلاوة الدورية لدرجة الوظيفة التي يشغلها العامل ووقت حصوله على المؤهل أو الدرجة العلمية حتى ولو تجاوز بها نهاية الأجر المقرر للوظيفة.

وهذه العلاوة التشجيعية حق للموظف يناله من القانون مباشرة، وهي تستحق اعتباراً من أول الشهر التالي لحصول الموظف على المؤهل أو الدرجة العلمية، وذلك كله بشرط أن يكون هذا المؤهل يتفق وطبيعة عمل الموظف أو أن يكون فرع التخصص في الدرجة العلمية التي حصل عليها متصلاً بعمل الوظيفة التي يشغلها ويرجع في تقدير ذلك بطبيعة الحال إلى لجنة شئون العاملين المختصة.

### (ج) العلاوة الاجتماعية :

تقررت هذه العلاوة بموجب القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٨١ بتقرير علاوة اجتماعية، وتسرى هذه العلاوة على جميع العاملين بالدولة والقطاع العام، وكذلك العاملين بالدولة التي تنظم شئون موظفيهم قوانين خاصة وهي تمنح بواقع جنبيين شهرياً علاوة زواج، وجنبيين شهرياً عن إعالة كل ولد بحد أقصى أربعة جنبيهات شهرياً .

## (و) علاوة الترقية :

وهى الزيادة التى يحصل عليها العامل فى المرتب بسبب ترقيته، سواء أكانت هذه الزيادة عبارة عن الفرق بين المرتب قبل الترقية وبين بداية الفئة الوظيفية المرقى إليها أم علاوة من علاواتها أيهما أكبر، ويصدر منحها قرار من السلطة المختصة، وتستحق علاوة الترقية من أول الشهر التالى بصدر القرار بها (المادة ٣٨ من القانون) .

ويلاحظ أن حق العامل فى المطالبة بهذه العلاوة، وكذا حق الإدارة فى تعديل القرار الصادر بمنحها أو سحبها مقيد بالمواعيد المقررة للطعن القضائى فى القرارات الإدارية.

### الفرع الثالث

#### المكافآت والحوافز .

حرص المشرع على تقرير العديد من أنواع المكافآت والحوافز<sup>(١)</sup> وذلك لرفع مستوى الأداء بين العاملين ولحثهم على زيادة الإنتاج.

#### (أ) المكافآت (البدلات والمزايا العينية والتعويضات) :

الأصل أن يتفرغ الموظف كلية لعمله فى مقابل المرتب المخصص للوظيفة وأنه لا يجوز له كقاعدة أن يطالب بمبالغ زيادة على هذا المرتب، إلا أن ثمة اعتبارات قد تبرر الخروج على هذا الأصل، وتقرير العديد من أنواع المكافآت لتعويض الموظف عن مقابل الجهود غير العادية أو تلك التى تقتضيها طبيعة الوظيفة.

---

(١) راجع فى هذا الموضوع : د. نبيل اسماعيل رسلان، النظام القانونى لنظرية الحوافز فى الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، ١٩٧٨.

ونظم المشرع منح المكافآت فى الفصل السادس من الباب الثانى من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فى المواد من ٤٢ إلى ٤٨، وبمقتضى هذه المواد قرر المشرع القواعد الآتى:

(١) يستحق شاغل الوظيفة مقابلاً عن الجهود غير العادية والأعمال الإضافية التى يكلف بها من الجهة المختصة، وذلك طبقاً للنظام الذى تضعه السلطة المختصة، ويبين ذلك النظام الحدود القصوى لما يجوز أن يتقاضاه العامل من مبالغ فى هذه الأحوال .

وتقرير حق العامل فى الحصول على مقابل للجهود غير العادية وللأعمال الإضافية يستند إلى مبدأ المساواة بين العاملين وإلى ضرورة تعويض العامل عن الجهد الإضافى الذى يبذله وكل ذلك بشرط أن يكون قد أنجز عمله الأسمى، وإلا فإنه مطالب بإنجازه سواء فى وقت العمل الأسمى أو فى غير وقته<sup>(١)</sup>.

(٢) يجوز منح العاملين بعض المزايا العينية إذا كانت طبيعة أعمالهم تقتضى ذلك، على أن يصدر بنظام هذه المزايا قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح لجنة شئون الخدمة المدنية. فقد ينطوى أداء الوظيفة العامة على جهد مرهق للصحة يتطلب تقديم بعض المزايا العينية لشاغلي مثل هذه الوظيفة كأن تقدم للعاملين فى بعض المرافق وجبة غذائية مشبعة أو كمية من اللبن الحليب<sup>(٢)</sup>.

(١) راجع : د. سليمان الطماوى، مبادئ القانون الإدارى، دار الفكر العربى، الكتاب الثانى- ١٩٧٩، ص ٢٢٤.

(٢) راجع : د. مصطفى أبو زيد فهمى، المرجع السابق، ص ٤٩٤.

(٣) يجوز منح رواتب إضافية للعاملين خارج الجمهورية، وذلك وفقاً للشروط والأوضاع التي يقررها رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح لجنة شئون الخدمة المدنية.

(٤) يجوز لرئيس مجلس الوزراء -بناء على اقتراح لجنة شئون الخدمة المدنية- منح البدلات الآتية وتحديد فئة كل منها وفقاً للقواعد التي يتضمنها القرار الذي يصدره في هذا الشأن وبمراعاة ما يلي:

- بدلات تقتضيها ظروف أو مخاطر الوظيفة، بحد أقصى ٤٠% من بداية الأجر المقرر للوظيفة .

- بدل إقامة للعاملين في مناطق تتطلب ظروف الحياة فيها تقرير هذا البدل أثناء إقامتهم في هذه المناطق ولا يخضع هذا البدل للضرائب.

- بدلات وظيفة تقتضيها أداء وظائف معينة بذاتها تستلزم منع شاغليها من مزاولة المهنة، وذلك في حدود الاعتمادات المخصصة بالموازنة.

ولا يجوز أن يزيد مجموع ما يصرف للعامل طبقاً لما تقدم على ١٠٠% من الأجر الأساسي.

(٥) يجوز للسلطة المختصة تقرير مكافآت تشجيعية للعامل الذي يقدم خدمات ممتازة أو أعمالاً أو بحوثاً أو اقتراحات تساعد على تحسين طرق العمل أو رفع كفاءة الأداء أو توفير في النفقات. كما يستحق العامل مكافأة عن الاختراعات والمصنفات التي يبتكرها أثناء تأدية وظيفته.

(٦) يجوز لرئيس الجمهورية منح بدل تمثيل " لشاغلي الوظائف العليا. بحسب مستوى كل منها، وفقاً للقواعد التي يتضمنها القرار الذي يصدره

فى هذه الشأن، وذلك بعد أقصى ١٠٠% من بداية الأجر المقرر للوظيفة،  
ويصرف هذا البديل لشاغلى الوظيفة المقرر لها. وفى حالة خلوها يستحق  
لمن يقوم بأعبائها ولا يخضع هذا البديل للضرائب.

## (ب) الحوافز :

(١) للسلطة المختصة الحق فى وضع نظام للعمل بالقطعة أو بالإنتاج  
فى الجهات التى يسمح نشاطها بذلك، بحيث يتضمن هذا النظام معدلات  
الأداء الواجب تحقيقها بالنسبة للموظف أو مجموعة الموظفين.

ويستحق الموظف زيادة فى أجره عند زيادة الإنتاج عن المعدلات  
المقررة، وذلك دون التقيد بنهاية الأجر المقرر للوظيفة.

(٢) كما أن للسلطة المختصة الحق فى وضع نظام للحوافز المادية  
والمعنوية للعاملين بالوحدة بما يكفل تحقيق الأهداف وترشيد الأداء، على  
أن يتضمن هذا النظام فئات الحوافز المادية وشروط منحها وبمراعاة ألا  
يكون صرف تلك الحوافز بفئات موحدة وبصورة جماعية كلما سمحت  
طبيعة العمل بذلك، وأن يرتبط هدفها بمستوى أداء العامل والتقارير  
الدورية المقدمة عنه.

وأخيراً، يجدر الإشارة إلى أنه إذا كان كل من المكافأة والحافز  
يشتركان فى كونهما ميزة تقدم للمجدين من العاملين، إلا أن وجه الخلاف  
بينهما يكون فى أن المكافأة تقدم عقب أداء العمل لجهد يتم تقديره وتقييمه  
وتحديد المكافأة بشأنه، أما الحافز فهو محدد ابتداءً، فإذا أدى العامل قدر  
معين من العمل نشأ له بالمقابل الحق فى الحافز وهكذا فإن تقرير المكافأة  
يأتى عقب العمل، أما تقرير الحافز فيسبق أداء العمل ويتحقق بتحقيقه.

## الفرع الرابع

### الترقية

نتناول أحكام الترقية من حيث مدلولها، ونظمها، وشروطها وضوابطها، وذلك على التفصيل الآتي:

#### (أ) مدلول الترقية :

يقصد بالترقية بمعناها التنظيمي السليم نقل الموظف من وظيفة معينة إلى وظيفة ذات مستوى أعلى. ذلك أن طبيعة التنظيم الإداري تقتضي أن ينشأ في كل جهاز مستويات إدارية متعددة يختلف عددها تبعاً لاختلاف ظروف العمل ونطاقه في كل جهاز إداري<sup>(١)</sup>.

أما الترقية من الوجهة الإدارية فيقصد بها اختيار أكفأ الموظفين وأصلحهم لتولي وظائف ذات مستوى أعلى من حيث المسؤولين والسلطة في التنظيم الإداري للوحدة. على أن يتمتع الشخص في هذه الحالة بمزايا مادية أفضل مما كان يتمتع بها في وظيفته السابقة<sup>(٢)</sup>.

لالترقية تعنى أن يشغل العامل وظيفة درجتها أعلى من درجة الوظيفة التي كان يشغلها قبل الترقية والأصل في قانون العاملين المدنيين بالدولة الحالي أن الترقية في الوظيفة تتلازم مع الترقية في الدرجة المالية، إن المشرع أورد استثناء على هذا الأصل، حيث أجاز في حالة الضرورة القصوى تبعاً لمقتضيات العمل الملحة في بعض الوحدات لوجود

(١) راجع : د. محمد فوزي مهنا، سياسة وظائف عامة وتطبيقها في ضوء مبادئ علم التنظيم. مرجع سابق، ص ١٠٤، ومؤلفه، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ١٩٧٣، ص ٦٠٤.

(٢) راجع : د. عبد المجيد سليمان، وأيضاً د. محمد تيس جعفر، مرجع سابق، ص ٤٨٦.

تقسيمات توظيفية في الدرجة المالية الواحدة يتحرك بينها العامل دون أن يترتب على ذلك ميزة مالية قبل الارتقاء إلى الوظيفة في الدرجة المالية الأعلى، ويصدر بتحديد هذه التقسيمات الوظيفية ونظام الحركة بينها قرار من لجنة شؤون الخدمة المدنية بناء على طلب الوزير المختص<sup>(١)</sup>. وفي هذه الحالة تقتصر الترقية في الوظيفة مع البقاء في نفس الدرجة المالية وذلك إلى أن يتم الترقية إلى وظيفة في الدرجة المالية الأعلى.

ولقد أسنقر القضاء الإداري على أنه إذا كان الأصل في الترقية نقل الموظف إلى درجة مالية أعلى من درجته، إلا أن مفهوم الترقية يتسع بحيث يشمل نقل الموظف إلى وظيفة تعلو بحكم طبيعتها الوظيفية التي يشغلها في مدارك السلم الإداري، وإن لم يصاحب ذلك نفع مادي<sup>(٢)</sup>.

وقى ضوء ذلك، فإنه ولئن كانت الترقية يترتب عليها زيادة في المرتب إلا أنها أخطر من العلاوة أو المكافآت بأنواعها المختلفة التي تقدم ذكرها، وذلك لأن الترقية يترتب عليها رفع المرتب من ناحية وصعود العامل في السلم الإداري من ناحية أخرى، فتتزايد تبعاته وسلطاته، ومن هنا جاءت خطورة المسألة ووجب التوفيق بين رغبة العامل المشروعة في الترقى، وبين حاجة الإدارة إلى قصر المناصب الهامة والرئيسية على الأكفاء، وذلك لأن الدرجات الدنيا تكون عادة أكثر من الدرجات العليا وهو ما يعرف بالترج الهرمي في الوظائف، وإذا لم يوضع نظام صالح للترقية، دب الفساد إلى الإدارة، وسانتها الفوضى، لأن الحافز الحقيقي للعامل على العمل والاجتهاد هو أمله في الترقى<sup>(٣)</sup>.

(١) راجع المادة العاشرة من القانون .

(٢) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٨١٦/٩، جلسة ١٩٦٥/١١/٢١، ص ١٥.

ص ١٣١. وحكمها الصادر في ١٩٦٧/٧/٢٢. المجموعة من ١٧، ص ٩٥٧.

(٣) راجع : د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ٤٩٦.

## (ب) نظم الترقيّة :

تتم الترقيّة وفقاً لأحد نظامين هما :

أحدهمما : يتمثل فى الترقيّة بالأقدميّة المطلقة، بحيث يرقى إلى الدرجة الخالية أقدم موظف فى الدرجة التى تسبقها مباشرة، أو يرقى إلى الدرجات العليا التى تخلو أقدم الموظفين فى الدرجات الأدنى ثم من يليه.

وتتميز الترقيّة على أساس الأقدميّة بأنها تغلق الباب أمام الوساطة والمحسوبية ، وتمنع تصف الإدارة، وتكفل بالتالى الطمأنينة والاستقرار للموظف من ناحية اعتبار الأقدميّة مركز قانونى ذاتى تحدده القوانين واللوائح، يتحدد به وضع الموظف وترتيبه بين زملائه فى ذات الدرجة.

ويؤخذ على هذه الصورة أنها آلية وتغلق السبيل أمام الكفاءات الممتازة التى يمكن أن تؤدى للإدارة خدمات أفضل مما يحقق الفاعلية والكفاية للنشاط الإدارى. وأنها تسوى بين الموظف الكفء أو المجد فى عمله والموظف الذى تعوزه الكفاءة أو الخامل، وتؤدى بالتالى إلى أضعاف الحماس والتفانى فى العمل وإظهار القدرات وتمنع أو تؤخر استفادة الإدارة من الكفاءات الممتازة فى وظائف أعلى، وتوصل إلى هذه الوظائف موظفين تنقصهم الكفاءة والصلاحيّة مع ما فى ذلك من ضرر.

ويلاحظ فى هذا الصدد أن الترقيّة بالأقدميّة (المطلقة) ليست حقاً للموظف يؤول إليه تلقائياً بل مناطها الصلاحيّة للوظيفة المرقى إليها، وتقدير ذلك من الملائمات المقرّوة للإدارة وفقاً لملايمات كل حالة، لا يحدها فى ذلك سوى صيب إساءة استعمال السلطة.



**والآخر :** يتحصل في الترقية بالاختيار، ومؤداها لا يعول في ترقية الموظف على أقدميته ولكن على كفاءته. وتمتاز بأنها تفسح المجال للكفاءات وتشغل الوظائف بأصلح العناصر، وهو ما يدفع الموظفين إلى الإجابة والإنتاج على أمل الترقى، فيكشف عن ملكاته عسى أن يرقى عن هذا الطريق وبذلك تخفف قليلاً من آلية الأقدمية البغضية وتظفر بالعناصر الصالحة في المناصب الرئيسية .

وبعبء هذه الصورة، أنها قد تفتح الباب للمحسوبية والأهواء، فتشيع روح السئمر وعدم الاستقرار بين الموظفين، مما يؤثر على سير العمل وعلى أخلاقيات الوظيفة العامة.

وإزاء ذلك، فإن أفضل الحلول -لتفادي الانتقادات- هي الجمع بين الطريقتين بحيث تكون الترقية بالأقدمية هي القاعدة في الدرجات السفلى وفي الوظائف التي لا تحتاج للكفاءات على درجة خاصة من الامتياز كالأعمال الكتابية على أن يفتح الطريق للكفاءات الممتازة في الدرجات العليا والمناصب الرئيسية التي تحتاج بجوار الخبرة التي يكتسبها الموظف بطول عهده بالخدمة، إلى صفات ذاتية في الموظف، كسعة الأفق والابتكار وحسن التصرف<sup>(١)</sup>.

وإذا رجعنا إلى قانون العاملين المدنيين بالدولة الحالي نجد أنه قد أخذ بطريقة الجمع بين الترقية بالأقدمية والترقية بالاختيار، حيث أخذ بالطريقة الأولى بالنسبة للترقية في الوظائف العليا (الدرجة الممتازة، والدرجة العمالية، ودرجة مدير عام)، ثم جعل الطريقة الثانية هي الأصل في

(١) راجع : د. سليمان الطماوى، مرجع سابق، ص ٤٩٧.

الدرجات الدنيا (من الدرجة السادسة إلى الدرجة الخامسة) على أن تقل الأقدمية ويزداد الاختيار كلما صعدنا في الكادر الوظيفي إلى أعلى حتى نتعدى تماماً الأقدمية بالنسبة للدرجات العليا (من الأولى إلى مدير عام) .

فلقد نصت المادة (٣٧) من قانون العاملين المدنيين بالدولة (المعدلة بالقانون ١١٥ لسنة ١٩٨٣) على أنه : " تكون الترقية لوظائف الدرجتين الممتازة والعالية بالاختيار وذلك على أساس بيانات تقييم الآراء وما ورد في ملفات خدمتهم من عناصر الامتياز، وتكون الترقية إلى الوظائف الأخرى بالاختيار في حدود النسب الواردة في الجدول رقم (١) المرفق وذلك لكل سنة مالية على حدة، على أن يبدأ بالجزء المخصص للترقية بالأقدمية... واليكن من الجدول رقم (١) المرفق أن الترقية بالاختيار المطلق تكون في وظائف مستوى الإدارة العليا والدرجة الأولى بنسبة ١٠٠% وتكون الترقية من الدرجة الثالثة إلى الدرجة الثانية بالاختيار في حدود ٥٠% ومن الدرجة الرابعة إلى الثالثة بنسبة ٢٥%، وتكون بنسبة ٢٠% من الدرجة الخامسة إلى الرابعة، أما الترقية بالاختيار من الدرجة السادسة إلى الخامسة فتكون بنسبة ١٠% .

ومؤدى ذلك، أن المشرع جعل من الترقية بالأقدمية الأساس الأول في الترقية في الدرجات الدنيا وتقل نسبتها كلما صعدنا إلى أعلى حتى نتعدى تماماً إلى الدرجات العليا حيث تكون الترقية بالاختيار كلية دون مراعاة للأقدميات الواردة في كشوف المرشحين لشغل هذه الدرجات .

ولا شك أن ترك نسبة معقولة للترقية بالاختيار أفضل من اغلاق الباب كلية، لأن سلطة الرئيس في الترقية بالاختيار هي فرع من سلطته العامة والحكم بعدم صلاحيته لأعمال الترقية بالاختيار يتضمن حكماً

ضمناً بعدم صلاحيته العامة لمزاولة إختصاصه، ثم إنه من الخطورة بمكان جعل الأقدمية هي المعيار المطلق في إختيار هؤلاء الرؤساء<sup>(١)</sup>، مع ملاحظة أن التدرج في نسبة الترقية بالاختيار من أدنى الدرجات إلى أعلاها يتفق وطريقة الاختيار ذاتها والتي تعنى لو أحسن استغلالها دون انحراف إلى ترقية أكفأ الموجودين بالقائمة، وهذا التدرج يعنى أهمية الاختيار وجنواه كلما ازدادت أهمية الوظيفة.

#### (هـ) شروط الترقية وضوابطها :

أما عن شروط الترقية، فإنها تضمنتها أحكام المادتين ٣٦ و٣٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، سواء كانت الترقية بالأقدمية أو بالاختيار، ونجملها فيما يلي .

(١) يجب استيفاء العامل الاشتراطات لشغل الوظيفة المرقى إليها وأهمها قضاء المدد البيئية التي تعد بمثابة حد أدنى من المدة التي يجب أن يقضيه الموظف في كل درجة قبل أن يصعد منها إلى الدرجة الأعلى) وأن تكون الترقية إليها من الوظيفة التي تسبقها مباشرة في الدرجة والمجموعة النوعية التي تنتمي إليها.

(٢) أن يجتاز العامل بنجاح التدريب الذي تنتجه له الوحدة التي يعمل بها.

أما عن ضوابط الترقية المستمدة من أحكام القانون (موانع الترقية) فهي :

(١) راجع : د. سليمان الظماوي، مرجع سبق، ص ٤٩٧ وما تلاها.

(١) عدم جواز ترقية الموظف في الاختبار، ولا يجوز الاحتجاج بمدة الخدمة السابقة. ومرد ذلك أن الموظف خلال تلك الفترة غير صالح للترشيح للترقية سواء بالأقدمية أو الاختيار قبل قضاء هذه الفترة على ما يرام وثبوت صلاحيته للبقاء في الوظيفة<sup>(١)</sup>. ويستثنى من ذلك حالة ما إذا كانت للموظف المعين مدة خدمة سابقة في الحكومة تزيد على فترة الاختبار قضاها في ذات الوظيفة أو الدرجة التي أعيد تعيينه فيها بشرط أن يعين في ذات الدرجة وفي ذات الكادر وأن يكون تعيينه الجديد في ذات الوظيفة أو أن تكون وظيفته السابقة متفقة في طبيعتها مع وظيفته الحالية، فإذا تخلف الشرطان أو أحدهما امتنع ترقيته عليه أن يقضى فترة اختبار جديدة. لا يجوز ترقيته خلالها بقطع النظر عن مدة خدمته السابقة<sup>(٢)</sup>.

(٢) لا تجوز ترقية العامل المقدم عنه تقرير سنوي بدرجة ضعيف، وذلك في السنة التالية لتلك المقدم عنها التقرير، ولا يترتب الأثر السابق إذا ما تراخى وضع التقرير عن الميعاد الذي يتعين وضعه فيه. ويلاحظ أن حرمان العامل من الترقية لثبوت عدم كفايته لا يعد من قبيل الجزاءات التأديبية.

(٣) لا تجوز ترقية موظف محال إلى المحاكمة التأديبية أو لمحاكمة جنائية أو موقوف عن العمل مدة الإحالة أو الوقف وفي هذه الحالة تحجز للعامل الوظيفة لمدة سنة، فإذا استطالت المحاكمة لأكثر من ذلك

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر في ١٩٦٥/٣/٢٨، المجموعة، ص ١٠، ٩٦.

(٢) فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع الصادرة في ١٩٦٥/٤/٤، المجموعة الإدارية، ج ١١، ص ٩٣.

وثبت عدم إدانته أو وقع عليه جزاء الإنذار أو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة خمسة أيام فأقل وجب عند ترقوته لحساب أقدميته فى الوظيفة المرقى إليها من التاريخ الذى كانت تتم فيه ولو لم يحل إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية ويمنح أجرها من هذا التاريخ. ويعتبر العامل محالاً للمحاكمة التأديبية من تاريخ طلب الجهة الإدارية أو الجهاز المركزى للمحاسبات من النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية.

(٤) يؤجل النظر فى ترقية العامل الذى وقعت عليه إحدى عقوبات تأديبية معينة ولمدد تختلف باختلاف العقوبة الموقعة على الموظف وفى حالة توقيع عقوبة تأجيل العلاوة أو الحرمان من نصفها، لا يجوز النظر فى ترقية العامل مدة التأجيل أو للحرمان (م ٨٥-٨٦).

(٥) لا يجوز ترقية العامل المنقول إلا بعد مضى سنة على الأقل ما لم تكن الترقية فى وظائف الوحدات المنشأة حديثاً أو كان نقل العامل إليها بسبب نقل تحويل وظيفته أو ما لم يكن من بين العاملين بالوحدة المنقول إليها العامل ممن يستوفى الشروط القانونية اللازمة للترقية خلال هذه السنة.

واستهدف المشرع بهذا النص حماية مصالح العاملين القدامى فى الوحدة الإدارية حتى لا يأتى من خارجها محظوظ يسد عليهم السبيل إلى ترقية مشروعة يستحقونها أو ينتظرونها فإذا لم يوجد هذا الاعتبار جازت ترقية العامل الجديد المنقول إلى الوحدة الإدارية قبل أن تمضى مدة سنة على نقله وهو ما يسرى على المصالح والوزارات أو الهيئات العامة المنشأة حديثاً ، فهى بحكم نشأتها هذه لم تستكمل كوادرها وكل من سيعمل فيها سوف يأتى من خارجها، ويسرى كذلك على حالة عدم وجود من

يستوفى الشروط اللازمة للترقية من العاملين القدامى، فليس هناك حق أهدره نقل العامل الجديد أو مصلحة مشروعة حالة جار عليها وعلى حالة نقل العامل الجديد نتيجة نقل تمويل وظيفته إلى الوحدة الإدارية الجديدة لدواعي المصلحة العامة باعتباره زائداً عن حاجة العمل في مكانه القديم، وهذا النقل يتم بعد موافقة الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة وفى ذلك ضمان لجدية هذا النقل وتأكيد لأنه قد تم لدواعي المصلحة العامة وليس لمحاباة الموظف المنقول على حساب الفرص المتاحة أصلاً للعاملين القدامى فى الوحدة الإدارية<sup>(١)</sup>. فإذا رقى الموظف المنقول خلال مدة السنة فى الحالات السابقة، فإنه لا يجوز أن يسبق أياً من موظفى الجهة المنقول إليها ممن يرقون خلال هذه السنة ولو رقى معهم فى حركة واحدة ولو كان أقدم منهم فى الدرجة السابقة فى الجهة المنقول منها<sup>(٢)</sup>.

#### ضوابط الترقية بالاختيار :

بداءة، نشير إلى أن ترقية الموظف بالاختيار ليست حقاً مكتسباً له ، بل تخضع لتقدير الجهة الإدارية، تترخص فيه لما عليه المصلحة العامة فى حدود القوانين واللوائح، وأن تقدير الكفاية ومدى صلاحية للوظيفة أو الدرجة التى يسيرقى إليها الموظف أمر متروك للسلطة التقديرية للإدارة.

وتدخل القضاء فى نطاق السلطة التقديرية لجهة الإدارة، فبعد أن كان يكتفى برقابة الاحتراف بالسلطة فى قرارات الترقية بالاختيار، أصبحت

(١) راجع : د. مصطفى أبو زيد فهمى، مرجع سابق، ص ٥٢١ وما تلاها.

(٢) لستوى الجمعية العمومية القسم الاستشارى بمجلس الدولة لصادرة فى ١٦/٢/١٩٩٦.

لمجموعة من ٢، ص ١٤١.

القاعدة العامة هى رقابة سبب قرار الإدارة بتخطى موظف معين فى الترقيّة ولم يكتف القضاء الإدارى برقابة وجود السبب أو حتى تكييفه بل امتدت رقابته إلى ملائمة السبب الذى قام عليه قرار التخطى، وعندما نتتبع أحكام القضاء الإدارى فى هذا الخصوص نجد أنه بدأ فى بسط رقابته على قرار تخطى المرشح فى الترقيّة من منطلق رقابة ركن الغاية فى القرار ومحاولته البحث عن عيب الانحراف بالسلطة ثم تطور قضاؤه فى هذا الخصوص وبدأ البحث عن صحة السبب الذى تستند إليه جهة الإدارة وإلى مدى ملائمة هذا السبب<sup>(١)</sup>. فلا بد أن يكون الاختيار قد استمد من عناصر صحيحة، وأن تجرى مفاضلة حقيقية وجادة عن الموظفين على أساس ملف خدمتهم وما يبديه الرؤساء عنهم ولا يجدى الإدارة مجرد تمسكها بما لها من سلطة تقديرية دون أن تقدم ما يهون من عدم كفاية الموظف، وإلا فسد القرار الذى اتخذ على أساسه تخطى الموظف فى الترقيّة<sup>(٢)</sup>.

ولقد أسس القضاء الإدارى مبدأ مقتضاه أنه لا يجوز تخطى الموظف الأقدم فى الترقيّة إلا إذا كان الموظف الأحدث أكثر كفاية منه. وهذا المبدأ فى حد ذاته يضيق من سلطة الإدارة فى الترقيّة لأن القضاء الإدارى دأب على عدم السماح لجهة الإدارة بالتحكم فى شرط الكفاية.

وأكدت المحكمة الإدارية العليا أن الترقيّة بالاختيار تجد حدها الطبيعى فى هذا المبدأ العادل وهو أنه لا يجوز تخطى الأقدم إلى الأحدث إلا إذا

(١) راجع : د. محمد ماهر أبو العينين، الرقابة على القرارات التقديرية الخاصة بالموظفين، من إصدارات المحاماة، سنة التسعين، ص ١٣٤.

(٢) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٨٦/٢٠، قى ١٦٧٨/٢/٤، المجموعة من ٢٣، ص ٦٦.

كان الأخير أكفاً أما عند التساوي في الكفاية فيجب ترقية الأقدم. وهذا هو أولى ضوابط الترقية بالاختيار وتعد الأقدمية هي العنصر الأصيل كميّار لضبط الاختيار<sup>(١)</sup>.

وذهبت إلى أنه لا يجوز تخطي الأقدم إلى الأحدث في الترقية إلا إذا كان الأخير ظاهر الامتياز وأن هذه القاعدة تسرى حتى بالنسبة للموظفين الذين لا يخضعون لنظام التقارير السنوية ويجب اعمالها عند الترقية إلى الوظائف العليا وأنه إذا كان الاختيار حقاً لجهة الإدارة تترخص فيه في حدود سلطتها ما دام سلوكها غير مشوب بإساءة استعمال السلطة إلا أن شرط ذلك أن تكون قد استمدت اختيارها من عناصر صحيحة مؤدية إلى النتيجة التي انتهت إليها<sup>(٢)</sup>.

كما ذهبت ذات المحكمة -في صدد بيان طبيعة رقابتها على السبب في قرارات التخطي في الترقية- إلى أنه متى أفصحت الجهة الإدارية عن أسباب قرارها حتى ولو لم تكن ملزماً قانوناً بتسبيب قراراتها أو إبداء هذه الأسباب، فإن الأسباب المذكورة تخضع حتماً لرقابة القضاء الإداري، وللقضاء الإداري أن يباشر وظيفته القضائية في الرقابة عليها للتحقق من مدى قيامها وما إذا كانت تؤدي إلى النتيجة التي انتهت إليها ولا يعد ذلك في مجال الترقية بالاختيار حلاً من جانب المحكمة فيما هو متروك لمطلق تقدير جهة الإدارة بل هو مجرد اعمال من جانب المحكمة لوظيفتها القضائية في الرقابة على مدى مشروعية الأسباب التي صرحت

<sup>(١)</sup> راجع حكمها الطعن رقم ٨٥٦/٢٢، جلسة ١٩٥٦/٦/٢٣، والطعن ٢/١٧٣٦، جلسة

١٩٥٧/٣/٢٧ والطعن رقم ١٤/١٣٣٦، جلسة ١٩٧٣/٢/١٨، المجموعة من ١٧، ص ٤٠٠.

وطعن رقم ١٩/٨٢٤، جلسة ١٩٧٩/١/٧، المجموعة من ٢٤، ص ٤٢.

<sup>(٢)</sup> حكمها في الطعن ٢٥/١١٩٣، جلسة ١٩٨٢/١١/٢١، من ٢٨، ص ١٠٤ وما تلاها .



بها الإدارة (٣).

### سلطة الإدارة في وضع ضوابط للترقية بالاختيار:

الأصل أن تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في وضع ضوابط للترقية بالاختيار، وذلك بحسب طبيعة ونشاط كل وحدة وذلك بجانب الشروط الأخرى (وهي الصلاحية والأهمية).

وذهبت المحكمة الإدارية العليا<sup>(١)</sup> إلى أن للإدارة في حدود نسبة الاختيار أن تضع من القواعد العامة ما تضبط به اختيارها بشرط أن تستزم تطبيقها في الحالات الفردية وإلا خالفت القانون إذا تنكبت في التطبيق على ما وضعته من قواعد. ويجب أن تكون هذه الضوابط مطابقة للقوانين واللوائح نصاً وروحاً، ولا تتعارض هذه للضوابط مع أحكام الترقية بالاختيار المنصوص عليها في القانون بحيث تهدر قاعدة الترقية بالاختيار التي تضمنها ذلك القانون، كما أن كل معيار تضعه الإدارة للترقية بالاختيار يجب أن يوضع قبل الترقية بوقت كاف وأن يعلن على أصحاب المصلحة ليحددوا مراكزهم القانونية بالطعن في كل ما يتعلق به<sup>(٢)</sup>.

وغنى عن البيان أنه يشترط في تلك الضوابط والمعايير أن تكون من العموم والتجريد بحيث لا تقتصر على فئة أو فئات بذواتها من العاملين دون غيرهم، كما يجب ألا تكون هذه الضوابط والمعايير مخالفة لأي حكم

(٣) حكمها في الطعن رقم ٢٥/٦٨٢، جلسة ١٩٨٤/٦/٢، من ٢٩، فعد الثاني، من ١٩٨٤ وما تلاها.

(١) حكمها في طعن رقم ٧٥٩/٣، جلسة ١٩٥٨/٣/١٠، وحكمها في الطعن ٣/٩٠٢، جلسة ١٩٥٨/٦/٢١، والطعن رقم ٤٠/٤٠، جلسة ١٩٦٠/٣/٦.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٨/١٤٣٣، جلسة ١٩٨٣/١٢/١١، من ٢٩، فعد الأول، من ٢٤٩ وما تلاها.

من أحكام الترقية بالاختيار بحيث تهدر قاعدة الترقية المنصوص عليها في القانون وكذلك يجب أن تكون الضوابط والمعايير معلومة لدى أصحاب المصلحة ليحددوا مراكزهم القانونية في ضوءها كي يصدر نشاطهم وهم على بينة من الشروط اللازمة لترقيتهم فيتدبروا أمرهم على مقتضاها وعلى ذلك فإذا ما وضعت السلطة المختصة قانوناً لهذه الضوابط والمعايير على الهدف المتقدم فإنه لا يجوز بعد ذلك لسلطة أدنى أن تغفل إعمالها أو تخرج على مضمونها أو تضيف إليها شيئاً وإلا كان قرار الترقية الذي يصدر على هذا المقتضى متسماً بعيب مخالفة القانون<sup>(١)</sup>.

وتطبيقاً لذلك ذهبَت المحكمة الإدارية العليا<sup>(٢)</sup> إلى أنه لا يجوز أن تتعارض الضوابط والمعايير التي تضعها جهة الإدارة مع أحكام الترقية بالاختيار بحيث تهدر قاعدة الترقية بالاختيار وهي الكفاية مع مراعاة الأتسمية، وعليه فإن إضافة شرط للترقية بالاختيار في درجات مدير عام الشاغرة بالمحافظات الإقليمية مقتضاه ضرورة تقدم المرشح للترقية بطلب يوافق فيه على العمل خارج القاهرة وإلا تخطته الإدارة فيها ، هذا الشرط مخالف للقانون لأنه يخل بقاعدة الترقية بالاختيار التي نص عليها القانون ويسمح بترقية الأحدث وتخطي الأقدم دون أن يكون المرقى أكثر كفاءة أو امتيازاً فضلاً عن أنه يقلب الحلاقة بين العامل والحكومة إلى علاقة تعاقدية يكون لإرادة العامل دوراً فيها.

وذهبَت هذه المحكمة تأييداً لقضائياتها السابق إلى أن إضافة ضابط

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم ٢٥/٣٦١ ق، جلسة ١٩٨٢/١٢/٥، من ٢٨ ص ٢٥١ وما تلاها.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٦/١٦٧٧ ق، جلسة ١٩٨٣/٤/٣، من ٢٨ ص ٢٢١ وما تلاها .

للترقية بالاقتدار إلى درجة مدير عام بالمحافظات مقتضاء ضرورة تقديم المرشح للترقية لطلب يوافق عليه على العمل بالمحافظة، هذا الضابط مخالف للقانون لأنه يخل بقاعدة الاختيار وهي عند التساوى في الكفاية تراعى الأقدمية ونتيجة لذلك يجب إلغاء قرار الترقية المطعون فيه إلغاء كلياً بالنسبة لجميع من رشحهم القرار لفساد الأساس الذى بنى عليه<sup>(١)</sup>.

وأخيراً وتأكيداً لقضائها السابق فى هذا الخصوص ذهبت المحكمة الإدارية العليا<sup>(٢)</sup> إلى أنه لا يجوز لجهة الإدارة أن تشترط لترقية العامل بالاقتدار حصوله على مرتبة ممتاز فى تقرير الكفاية فى الخمس سنوات الأخيرة لمخالفة ذلك صراحة لما نص عليه القانون، كما لا يجوز لها حرمان العامل من حقه فى الترقية رغم توافر الشروط المقررة قانوناً بمقولة عدم سبق ندبه إلى الوظيفة المرقى إليها أو إلى وظيفة مماثلة أو وظيفة قيادية لأن النذب من الاختصاص الإدارى التقديرى.

وخلاصة مما تقدم، أن المحكمة قد أخضعت الضوابط التى تضعها جهة الإدارة للمفاضلة بين المرشحين لرقابتها وجعلت سلطة الإدارة مقيدة فى هذا الخصوص بالمبادئ العامة التى وضعتها المحكمة من عمومية الضوابط وعلم المرشحين بها وعدم مخالفتها لقواعد الترقية بالاقتدار والتى تنور حول ترقية الأقدم فى حالة التساوى فى الكفاية. وينبنى على ذلك، أن المبادئ العامة المتقدمة، أصبحت بمثابة المبادئ الواجبة الاتباع عند وضع الإدارة لضوابط المناضلة بين المرشحين ومخالفتها ترتب عليها أن يكون القرار مخالفاً للقانون بمعناه الواسع ونظراً لخطورة الآثار

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا، العدد رقم ٣٦/١٦٧٨ ق.، جلسة ١٩٨٤/١١/١٨.

(٢) حكمها فى الطعن رقم ٣١/٣٣٠٥ ق.، جلسة ١٩٩٨/١/٣ (غير منشور).

المرتبة على هذه المخالفة من إلغاء القرار المطعون فيه إلغاء مجرداً فإنه على جهة الإدارة دائماً عند وضعها للضوابط أن تجعل عنصر الأقدمية أساساً في تلك الضوابط، وعمومية وتجريد هذه الضوابط وأنها لن تؤدي إلى إهدار حق الموظف الأقدم في الترقية بالاختيار<sup>(١)</sup>.

### أثر الترقية :

تعتبر الترقية نافذة من تاريخ صدور القرار بها من السلطة المختصة بالتعيين. ويباشر الموظف أعباء الوظيفة الأعلى المرقى إليها فور إخطاره بالترقية إلا إذا كان هناك ظرف استثنائي بالوحدة التي يعمل بها تحول دون ذلك. ويستحق الموظف المرقى بداية مربوط الدرجة الوظيفية المرقى إليها، أو علاواتها أيهما أكبر، وذلك اعتباراً من تاريخ صدور القرار ولا يؤثر ذلك على موعد استحقاق العالوة الدورية.

---

(١) راجع في هذا المعنى، د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص ١٣٢ وما تلاها، ويطبقاً راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٣٠/٢٧٠٢، جلسة ١٩٨٨/١/٣، ص ٣٣. الجزء الأول، ص ٥٥٠.

## الفرع الخامس

### الاجازات

الأصل أن يتفرغ الموظف لأداء أعمال وظيفته وأن يكرس كل وقته لها. إلا أن ذلك لا يعنى أن يكون العمل متصلاً دون انقطاع بما يفوق القدرة الانسانية. فالموظف فى حاجة للخلود والراحة لتجديد نشاطه. كما أن ظروفأ مرضية أو اجتماعية أو علمية تطرأ تجعله فى حاجة للحصول على إجازة. والمصلحة العامة أيضاً تقتضى فى بعض الأحيان منح الموظف فترة من الراحة.

واتساقاً مع ما تقدم، راعى المشرع فى قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الاعتبارات التى تقدم ذكرها ونص على أنواع عديدة من الإجازات التى يجوز للموظف التمتع بها.

قسم القانون الإجازات إلى أنواع، أهمها: الإجازة العارضة الاعتيادية أو السنوية، الإجازة المرضية، الإجازات الخاصة، الإجازات والعطلات الرسمية.

ونبين أنواع الإجازات التى قررها القانون على الترتيب الآتى :

#### (أ) الإجازة العارضة :

" يستحق العامل إجازة عارضة بأجر لمدة سبعة أيام فى السنة وذلك لمسبب طارئ يتعذر معه الحصول على إية إجازة أخرى<sup>(١)</sup>.

وهذه الإجازة مقررة لمواجهة الظروف الطارئة أو العارضة التى قد

---

(١) راجع المادة ٦٤ من القانون.

تلتحق الموظف، ولا يستطيع إزائها لإبلاغ رؤسائه مسبقاً للحصول على إجازة من نوع آخر، ومدة هذه الإجازة سبعة أيام في السنة.

والظروف الطارئة أو العارضة هي التي لا يستطيع العامل معه الاستئذان مقدماً للغياب كحالة مرض العامل فجأة أو وفاة الأب أو الأم أو مرضهم، أما إذا كان لدى الموظف فسحة من الوقت يستطيع معها الحصول على إذن سابق بالغياب، فإنه لا يمكن اعتبار غيابه دون إذن في هذه الحالة إجازة عارضة، بل أن لجهة الإدارة أن تعتبر هذا الغياب انقطاعاً من العمل بدون إذن مما يعد إخلالاً من الموظف بواجبات وظيفته ومبرراً لمساءلته تأديبياً<sup>(١)</sup>.

وهذه الإجازة تنفرد بخاصتين :

(١) أن الموظف يتقدم بالموافقة على الإجازة العارضة بعد الحصول عليها.

(٢) أن سلطة الإدارة بشمائها مقيدة، فهي لا تملك (إلا الموافقة على الطلب ما دام أن الموظف لم يتجاوز الأيام السبعة).

ولم يقيد القانون الإجازة العارضة بقيود تجعلها لمدى يوم أو يومين في المرة الواحدة، أو تحرم اتصالها بالإجازة الاعتيادية أو بإجازة من أي نوع آخر، فلا مفر من القول أن هذه السبعة أيام مدة الإجازة العارضة يمكن أن تستنفذ في عدة مرات أو في مرة واحدة، فقد أراد المشرع أن يجنى النص مطلقاً من مثل هذه القيود السابقة، فلا مفر من إحترام إرادته<sup>(٢)</sup>.

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٩٦٥/١/٩. المجموعة من ١٠، ص ٣٠٢.

(٢) راجع : د. مصطفى أبو زيد فهمي. مرجع سابق، ص ٥٢٩.

## (ب) الاجازة الاعتيادية أو السنوية :

وهى الاجازة التى تنقرر سنوياً للموظف، دون محاسن بأجره عنها ومديتها تتفاوت وفق مدة خدمة الموظف فى وظيفته.

ويستحق العامل اجازة اعتيادية سنوية بأجر كامل لا يدخل فى حسابها أيام عطلات الأعياد والمناسبات فيما عدا العطلات الاسبوعية وذلك على النحو الآتى:

١ - ١٥ يوماً فى السنة الأولى وذلك بعد ماضى سنة أشهر من تاريخ استلام العمل .

٢ - ٢١ يوماً لمن أمضى سنة كاملة.

٣ - ٣٠ يوماً لمن أمضى عشر سنوات فى الخدمة .

٤ - ٤٥ يوماً لمن تجاوز سنة الخمسين .

وبالنسبة لمن يعملون فى المناطق النائية أو خارج الدولة فى أحد فروع الجهات الإدارية الوطنية يجوز منحهم خمسة عشر يوماً إضافية علاوة على المدة السابقة. وينتقرر ذلك بمقتضى قرار من لجنة شئون الخدمة المدنية<sup>(١)</sup>.

وقد ترك الشارع للسلطة المختصة تحديد مواعيد الاجازة السنوية حسب مقتضيات العمل وظروفه ومن ثم لا يجوز تقصيرها أو تأجيلها أو قطعها إلا لأسباب قوية تقتضيها مصلحة العمل. ويجب فى جميع الأحوال أن يحصل العامل على اجازة سنوية قدرها سنة أيام متصلة على الأقل.

---

(١) راجع قرار لجنة شئون الخدمة المدنية رقم ٢ لسنة ١٩٧١ الصادر فى ١٩٧٩/٥/٢٨ بشأن زيادة مدة الاجازة الاعتيادية للعاملين المشار إليهم فى المعلن -

## (ج) الاجازة المرضية :

الاجازة المرضية حق للموظف لا يجوز حرمانه منه. وقد نص القانون أن يستحق العامل كل ثلاث سنوات تقضى فى الخدمة اجازة مرضية تملح بقرار من المجلس الطبى المختص فى الحدود التالية :

- ١ - ثلاثة أشهر بأجر كامل .
- ٢ - ستة أيام بأجر يعادل ٧٥% من أجره الأساسى .
- ٣ - ستة أيام بأجر يعادل ٥٠% من أجره الأساسى، ٧٥% من الأجر الأساسى لمن يجاوز سن الخمسين .
- ٤ - ثلاثة أشهر أخرى بدون مرتب إذا قررت الهيئة الطبية المختصة احتمال شفائه .

٥ - إذا كان الموظف مصابا بمرض يحتاج الشفاء منه إلى علاج طويل يجوز منحه ستة أشهر أخرى بدون أجر بقرار من السلطة المختصة، وبموافقة الهيئة الطبية المختصة التى تحدد الأمراض التى يحتاج الشفاء منها فترة زمنية طويلة .

والاجازات المرضية عموما تتقرر بقرار من الهيئة الطبية المختصة.

ويجوز للسلطات المختصة بمراعاة الحد الأقصى لمجموع المدد المشار إليها فى هذه المادة (أى المادة ٦٦) أن تقرر زيادة المدد التى يحصل فيها العامل على اجازة مرضية بأجر مخفض، كما يجوز لها أن تقرر منحه تلك الاجازة بأجر كامل.

٦ - إذا كان الموظف مريضاً بأحد الأمراض المزمنة التى يصدر بتحديدها قرار من وزير الصحة بناء على موافقة الإدارة العامة للمجالس الطبية اجازة استثنائية بأجر كاسل إلى أن يشفى أو تستقر حالته استقراراً



يمكنه من العودة إلى العمل أو يتبين عجزه عجزاً كاملاً ، وفي هذه الحالة الأخيرة يظل العامل فى اجازة مرضية بأجر كامل حتى بلوغه سن الإحالة إلى المعاش<sup>(١)</sup>.

٧ - إذا كان المرض بسبب العمل أو أثاثه أى أصيب إصابة عمل، فإن الموظف يستحق اجازة طوال مدة علاجه والتي يقررها المجلس الطبى مع مراعاة أحكام القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ المتعلق بالتأمين الاجتماعى فيما يتعلق بتحديد اصابة العمل والتعويض المستحق.

ومدة الاجازة المرضية تحتسب كل فترة زمنية مدتها ثلاث سنوات فإذا انقضت هذه الفترة دون أن يقوم الموظف باجازته أو لم يستخدمها كلية، سقط حقه فى باقى المدة.

وفى جميع الأحوال يجب على الموظف المريض أن يخطر جهة العمل خلال ٢٤ ساعة من تخلفه عن العمل ما لم يكن قد وجد لديه ظروف قاهرة حالت دون ذلك .

ومن الملاحظ أنه على عكس الاجازة الاعتيادية التى تتمتع الإدارة فى منحها بسلطة تقديرية حسب مقتضيات العمل وبما لا يمس حسن سير وانطرداد المرفق العام، فإن الاجازة المرضية حق للعامل لا يمكن حرمانه منها وله حق كذلك فى طلب تحويل الاجازة المرضية إلى اجازة اعتيادية، لأن للعامل مصلحة كبرى فى ذلك، فالاجازة الاعتيادية<sup>(٢)</sup> تتقرر له بأجر كامل يضم أجره الأساسى والمكافآت والبدلات فى حين أن الاجازة المرضية حتى ولو كانت بأجر يقتصر على الأجر الأساسى فقط مع

(١) المادة ٦٦ مكرر من القانونين ولتى اضيفت بالنسبة رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣.

(٢) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٩٥٩/٦/٦ ، المجموعة من ٤ ، ص ١٤٣٥.

ملاحظة أن العامل يستطيع في هذه الحالة (حالة تحويل الاجازة إلى اجازة اعتيادية) أن يستهلك من رصيد اجازته الاعتيادية أكثر من ستين يوماً في السنة على خلاف إنه عند حصول العامل على اجازة اعتيادية تضاف إلى اجازته الاعتيادية الأصلية من رصيد اجازته الاعتيادية حيث لا يجوز أن يزيد ذلك على ستين يوماً، فالوضع مختلف في كلتا الحالتين، حيث تتطلب الاجازة في الحالة الأولى تحت الحاح ضرورة شاقة تتمثل في مرض مثبت بقرار من القومسيون الطبي، بينما تتطلب الاجازة في الحالة الثانية للسباحة والراحة والمتعة<sup>(١)</sup>.

ومع ذلك فإن تمارض العامل يعتبر إخلالاً بواجبات الوظيفة - يعرضه لتوقيع الجزاءات التأديبية عليه - وإذا رغب العامل المريض في إنهاء اجازته والعودة لعمله وجب أن يقدم بذلك طلباً كتابياً وأن يوافق المجلس الطبي على ذلك<sup>(٢)</sup>، وذلك للتأكد من صلاحية العامل للعمل بعد شفائه.

ويلاحظ أن الاجازة المرضية يجوز أن تتصل بأي نوع آخر من الاجازات، حيث أن القانون لم يحرم مثل هذا الاتصال، ولذلك يمكن أن تتصل الاجازة المرضية بالاجازة الاعتيادية، فقد يفاجئ المرض موظفاً في أواخر اجازته الاعتيادية، فتأتى الاجازة المرضية تالية وملصقة ليا، وقد يؤثر الموظف أن يقوم في أواخر مرضه باجازته الاعتيادية ليمضي فيها فترة نقاهته<sup>(٣)</sup>.

ويلاحظ أخيراً أن الاجازة المرضية يمكن أن تمنح أيضاً للعاملين

(١) في نفس المعنى راجع: د. مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص ٥٣٣.

(٢) راجع المادة ٦٧ من القانون .

(٣) راجع : د. مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص ٥٣٣.

المعينين تحت الاختبار في السنة شهور الأولى - تاريخ تسلمهم العمل على عكس الحال بالنسبة للاجازة الاعتيادية والتي لا يجوز لهؤلاء العاملين الحصول عليها خلال فترة الاختبار، فالمرض ليس متعة أو نزهة أو راحة يجوز حرمان العامل منها فيتحمل الحرمان، بل إنه ألم أو خطر أو معاناة يثبت بقرار من المجلس الطبي المختص، ويجب أن يراجعه بالاجازة والعلاج ومن هنا فإن العامل الموضوع تحت الاختبار يمكن أن تمنح له اجازة مرضية خلال مدة السنة شهور التالية لتسلمه الحمل رغم عدم جواز حصوله على اجازة اعتيادية خلال هذه المدة، ونفس الحكم يجب أن يسرى على الاجازة العارضة، حيث يمكن أن تمنح للعامل تحت الاختبار في الشهور الستة الأولى ، ذلك لأنها تقوم على سبب طارئ يتعذر معه الحصول على اجازة أخرى، وهذا السبب الطارئ كما يداهم العامل القديم يمكن أن يداهم العامل تحت الاختبار<sup>(١)</sup>.

#### (د) الاجازات الخاصة بأجر كامل :

وهذه الاجازة تختلف عن الأنواع السابقة لأنها لا تنقرر لكل الموظفين بصفة عامة، وإنما لمن يتواجد متبزم في ظرف خاص حدده القانون على الوجه التالي<sup>(٢)</sup>:

##### (١) اجازة أداء فريضة الحج :

يستحق العامل اجازة لمدة شهر لمرة واحدة طوال حياته الوظيفية وذلك لأداء فريضة الحج، ولا يجوز الحصول عليها في غير أوقات الحج حتى ولو كان لغرض أداء واجب ديني أقل كالعمرة، فإذا أراد العامل أن يؤدى

(١) راجع : د. مصطفى أبو زيد لغزى، المرجع السابق، ص ٥٣٣ وما تلاها.

(٢) راجع المادة ٧١ من القانون.

العمرة أو الحج مرة ثانية أو ثالثة فسيبيله إلى تلك الاجازات الأخرى مثل الاجازة الاعتيادية.

### (٢) اجازة للعاملة في حالة الوضع :

تستحق العاملة اجازة وضع لمدة ثلاثة أشهر بعد الوضع، فإذا اضطرتها ظروفها الصحية إلى التغيب قبل وقت الوضع، كان لها الالتجاء إلى الاجازات الأخرى كالاجازة الاعتيادية، ولا يسمح القانون باجازة الوضع إلا ثلاث مرات طوال مدة الخدمة.

### (٣) اجازة للعامل المخالط لمرضى بمرض معد :

إذا خالط العامل مريض بمرض معد كان له أن يلجأ إلى المجلس الطبي المختص ليقرر له اجازة تمنعه من الحضور إلى مكان العمل ونقل العدوى إلى زملائه والأفراد المتعاملين مع المرفق الذي يعمل فيه، كما أن الرئيس الإداري يستطيع أن يتخذ مثل هذه الخطوة، فإذا ثبت للمجلس الطبي المختص أن المرض معد وأن مخالطة العامل للمريض المعدى مخالطة قريبة فإنه يقرر الاجازة للعامل المخالط للمدة التي يراها ضرورية، ولما كان هذا العامل لم يرتكب خطأ يسأل عنه لكونه قد وضع في مكانه هذا كرهاً، فإن القانون قد قرر له هذه الاجازة بمرتب كامل.

### (٤) اجازة للعامل الذي يصاب بإصابة عمل :

يستحق العامل الذي يصاب بإصابة عمل اجازة بمرتب كامل طوال المدة التي يقررها المجلس الطبي المختص لعلاج، ويحدد قانون التأمين الاجتماعي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ والقوانين المعدلة له المقصود بإصابة العمل والتعويض المستحق عنها للعامل.

## (هـ) الاجازات الخاصة بدون مرتب :

يستحق العامل اجازة خاصة بدون مرتب فى الحالات التالية :

(١) يمنح الزوج أو الزوجة إذا رخص لأحدهما بالسفر لمدة ستة أشهر على الأقل اجازة بدون مرتب ولا يجوز أن تجاوز هذه الاجازة مدة بقاء الزوج فى الخارج، كما لا يجوز أن تتصل هذه الاجازة بإعارة إلى الخارج ويتعين على الجهة الإدارية أن تستجيب لطلب الزوج أو الزوجة فى جميع الأحوال<sup>(١)</sup>.

(٢) يجوز للسلطة المختصة منح العامل اجازة بدون مرتب للأسباب التى يبينها العامل وتقدرها السلطة المختصة ووفقا للقواعد التى تتبعها<sup>(٢)</sup>.

ومن الأسباب التى تبرر الحصول على هذه الاجازة الرغبة فى العمل لدى جهة معينة والاجازات الدراسية التى يحصل عليها العامل ليتفرغ لبعض الدراسات فى الداخل أو الخارج أو للحصول على درجة علمية فى الداخل أو الخارج للبحث عن فرص عمل أفضل أو للسباحة، والسلطة المختصة بالنسبة لهذا النوع من الاجازات سلطة تقديرية فى الموافقة عليها وتحديدها أو رفضها حسب جدية الأسباب التى يبينها العامل وحسب القواعد التى اعتبرت عليها السلطة المختصة فى هذا الشأن ومقتضيات المصالح العام.

ويلاحظ أن هذه الاجازة تحول دون ترقية العامل إلى درجات الوظائف العليا إلا بعد عودته من الاجازة كما لا يجوز الترخيص بهذا الاجازة لمن

(١) راجع المادة ١/٦٦ من القانون .

(٢) راجع المادة ٢/٦٩ من القانون .

يشغل إحدى تلك الوظائف قبل مضي سنة على الأقل من تاريخ شغله  
لهما<sup>(١)</sup>، وفي غير حالة الترقية لدرجات الوظائف العليا لا توز ترقية  
العامل الذي تجاوز مدة إجازته أربع سنوات متصلة، وتعتبر المدة متصلة  
إذا تتابعت أو فصل بينها فاصل زمني يقل عن سنة، وتحدد أقدمية  
العامل عند عودته من الإجازة التي تجاوز مدتها أربع سنوات على أساس  
أن يوضع أمامه عدد من العاملين مماثل للعدد الذي كان يسبقه في نهاية  
مدة الأربع سنوات أو جمين العاملين الشاغلين لدرجة الوظيفة عند عودته  
أيهما أقل<sup>(٢)</sup>.

(٣) يجوز للسلطة المختصة منح العامل المنتسب لإحدى الكليات أو  
المعاهد العليا إجازة بدون مرتب عن أيام الامتحان<sup>(٣)</sup>.

ويلاحظ أن الموافقة على هذه الإجازة جوازيه للسلطة المختصة، ولقد  
كان من الأفضل جعل هذه الموافقة وجوبية حرصاً على رفع المستوى  
العلمي والثقافي للعاملين الحاصلين على مؤهلات متوسطة وتحفيزاً لهم  
على الحصول على مؤهلات دراسية أعلى، كما أنه كان من الأفضل  
كذلك منح العامل في هذه الحالة إجازة بمرتب طالما أن دراسته بالجامعة  
أو المعاهد العليا متفقة مع عمله مما ينعكس أثره بالتالي على رفع مستوى  
العامل وكفاءته في الأداء الوظيفي خاصة وأن مدة الإجازة مقصورة على  
أيام الامتحان.

(٤) تستحق العاملة إجازة بدون أجر لرعاية طفلها وذلك بعد أنصى

(١) تنصت هذه الفقرة إلى البند ٢ من المادة ٦٩ من القانون بموجب المادة الثالثة من القانون  
رقم ١٨ لسنة ١٩٨١ بشأن تعديل بعض أحكام قانون نظام العاملين المحليين بالدولة.

(٢) راجع : د. معنقى أبو زيد فهمس، المرجع السابق، ص ٥٣٦ وما تلاها.

(٣) راجع المادة ٣/٦٩ من القانون .

عامين في المرة الواحدة وثلاث مرات طوال حياتها الوظيفية<sup>(١)</sup>.

ولا يشترط حد أقصى لسن الطفل ودائما يتحدد في ضوء حالة وظروف الأم وحالة الطفل وحاجته إليها. ويرجع في تقرير منح تلك الاجازة لظروف الطفل ومدى حاجته إليها. والمقصود بالمرة الواحدة كل اجازة وليس كل طفل غير الآخر فيجوز أن تتعدد لذات الطفل عند قيام الحاجة التي تقرر الأم مع مراعاة الحد الأقصى الذي قرره القانون .

### (و) الترخيص للعاملة بالعمل نصف أيام العمل الرسمية بنصف أجر :

يجوز للسلطة المختصة وفقا للقواعد التي تضعها الترخيص للعاملة بأن تعمل نصف أيام العمل الرسمية وذلك مقابل نصف الأجر المستحق لها، وتستحق في هذه الحالة نصف الاجازات الاعتيادية والمرضية المقررة لها وتسرى عليها أحكام هذا القانون فيما عدا ذلك ، واستثناء من حكم المادة ١٢٥ من قانون التأمين الاجتماعي والقوانين المعدلة له تؤدي الاشتراكات المستحقة وفق أحكام هذا القانون من الأجر المخفض على أساس الأجر الكامل وتدخل المدة بالكامل ضمن مدة اشتراكها في النظام المذكور<sup>(١)</sup>.

### (ز) اجازات الأعنياء والبناسبات :

للموظف الحق في اجازة بأجر كامل في أيام العطلات، الأعياد والبناسبات الرسمية التي تحدد بقرار يصدر من رئيس مجلس الوزراء، ويجوز تشغيل العامل في هذه العطلات بأجر مضاعف إذا اقتضت الضرورة ذلك (مثل العاملين في السراق التي تعمل باستمرار كالمستشفيات ومواصل النقل ومناومة الحريق) أو أن يمنح أياما عرضا

(١) راجع المادة ١/٧٠ من لئتن .

(١) راجع المادة ٧٢ من لئتن .

عنها، وتصرى بالنسبة للأعياد الدينية لغير المسلمين أحكام قرار مجلس الوزراء الصادر في هذا الشأن<sup>(١)</sup>.

ومما يجدر الإشارة إليه، في هذا الصدد، أن المشرع نص في المادة ٧٣ من القانون على أنه لا يستحق المجند والمستبقى والمستدعي للاحتياط اجازة من أى نوع مما سبق طوال مدة وجوده بالقوات المسلحة.

وأخيراً، وتحقيقاً للهدف المقصود من منح الاجازة السنوية وغيرها من الاجازات، فإنه لا يجوز للموظف أن يعمل بأجر أو بدون أجر لدى الغير أثناء اجازته المقررة. فإذا ثبت اشتغاله لحساب جهة أخرى كان للجهة التي يتبعها أن تحرمه من أجره عن مدة الاجازة أو أن تسترد ما دفعته إليه من أجر مع عدم الاخلال بحق الإدارة في مجازاته تأديبياً. وفي حساب مدد الاجازات المختلفة أيضاً تتخذ السنة الميلادية من أول يناير إلى آخر ديسمبر أساساً لحسابها .

---

(١) راجع المادة ٦٢ م ن القانون، وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٨٢ لسنة ١٩٨٢.



## المطلب الثاني

### واجبات العاملين

القاعدة المسلم بها، أن كل حق يقابله واجب. وإذا كان الموظف العام يتمتع بالعديد من الحقوق التي أشرنا إليها، فإنه وبالمقابل يخضع لواجبات. يلتزم بها حفاظاً على المصلحة العامة وضمناً لاستمرار سير المرافق العامة ورعاية حقوق المواطنين.

ومنطق واجبات الموظفين، يقوم على قاعدة أساسية تقتضها أن ينفذ كل موظف ما يقتضيه واجب منصبه وإن بجانب كل ما يعارض هذا النص سواء نص على ذلك نصيباً في القانون أو لم ينص .

وتتفرع تلك الواجبات إلى واجبات إيجابية تقوم على أداء العاملين أعمال وظائفهم بالأمانة والدقة والحيطة وأن يكون سلوكهم في مزاوله واجبات وظيفتهم بعيداً عن الشبهات. وأخرى واجبات سلبية، وهي تلك يتمتع على الموظف القيام بها<sup>(١)</sup>.

ونتناول واجبات العاملين على التقسيم الآتي:

الفرع الأول : الواجبات الإيجابية .

الفرع الثاني : الواجبات السلبية .

---

(١) راجع : د. نزهة الخطار، مرجع سابق، ص ٤٦٨ وما تلاها.

## الفرع الأول الواجبات الإيجابية

حددت المادة ٧٦ من قانون العاملين المنبئين بالدولة للواجبات التي يلتزم العامل بإتباعها. ونتناول تلك الواجبات على التفصيل الآتى:

أولاً : أداء الواجبات الوظيفية فى الأوضاع التى يحددها القانون

تنص المادة ٧٦ من القانون على أنه يجب على العامل " أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة، وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته، ويجوز تكليف العاملين بالعمل فى غير أوقات العمل الرسمية علاوة على الوقت المعين إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك . ويؤخذ من هذا النص العناصر التالية :

(أ) يجب على الموظف أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وبأمانة وليس له أن يوكل غيره فى ذلك إلا فى الحدود التى يسمح بها القانون.

مسئول ذلك، أنه ليس للموظف أن يحل أو يوكل أو ينوب أو يفوض غيره بخير سدد من القانون فى كل أو بعض الاختصاصات المنوطة به وإلا كان تصرفه باطلاً والقرارات الصادرة من الخير بناء على هذه الحلول أو الوكالة أو الإنابة أو التفويض باطلة بدورها لعييب عدم الاختصاص.

ويجب على الموظف أن يقوم بالعمل المكلف به بدقة وأمانة وأن يبذل فيه كل طاقته مراعيًا في ذلك مصلحة الإدارة كما لو كانت مصلحته الخاصة. وأن يراعى القواعد الفنية واللائحة لحسن سير العمل.

وهذه الدقة وتلك الأمانة تقتضى من الموظف أن يتخذ من العمل موقفًا إيجابيًا. ويجب أن يقوم به دون أن يطلبه منه أحد ما دام يدخل في إطار اختصاصه.

وينبني على ذلك ، أنه لا يقبل من الموظف إهمال أو تقصير في أداء مهام وظيفته، بل يجب أن يؤديها بدقة بمعيار الرجل الحريص ولذلك لا يرفع مسئوليته المتزعم بعدم وجود تعليمات أو عدم العلم بها أو بكثرة العمل أو بحداثة عهده بالعمل، وإن كان ذلك يخفف من مسئوليته. كما يقتضى هذا الواجب كذلك أن يستمر العامل الموظف في أداء مهام الوظيفة عند تقديم استقالته حتى يخطر بقبول استقالته أو تسعى مدة ثلاثون يوماً من تاريخ تقديمها دون صدور رد من الإدارة حيث يكون ذلك بمثابة قبول حكى للاستقالة.

(ب) يجب على الموظف العام أن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته.

ومزدي ذلك أن الموظف يلتزم بأوقات العمل الرسمية. على أنه لا يكفي أن يتواجد الموظف في مقر عمله في هذه المواعيد دون أن يؤدي عملاً ما أو أن يؤدي فيها قدرًا يسيرًا من العمل، بل أنه مكلف بانجاز القدر من العمل المطلوب منه أداءه في الوقت المخصص لذلك. فإذا لم يؤدي عملاً ما أو لم ينجز التدرج من العمل المنوط بإنجازه كان مقصراً في

واجبات وظيفته، وحق للرئيس إلزامه بأن يقوم في غير أوقات العمل الرسمية بما لم يؤده أو لم يتم إنجازه دون أن يعتبر هذا تكليفاً له بعمل إضافي، ودون أن يستحق عن ذلك مكافأة<sup>(١)</sup>.

ويجوز أن يكلف الموظف بالعمل في غير الأوقات الرسمية المحددة سلفاً إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك. على أن يقابل ذلك حق الشخص في الحصول على أجر إضافي في مقابل الساعات التي يعملها وتزيد عن ساعات العمل المحددة.

ولا شك أن تحديد أوقات العمل الرسمية لا تعنى أن باقى وقت العامل ملكاً له يستغله كما يشاء، بل إنه محظور عليه أن يؤدي للغير أعمالاً بمرتب أو بمكافأة ولو في غير أوقات العمل الرسمية إلا إذا خوله القانون ذلك صراحة مثل أعمال القوامه والوصاية والوكالة للأقارب حتى الدرجة الرابعة نظراً لطابع العائلى الذى تنسم به ومثل أعمال الحراسة على الأموال التى يكون شريكاً فيها أو صاحب مصلحة فيها أو مملوكة لمن تربطه صلة القربى أو النسب لغاية الدرجة الرابعة بشرط لخطر جهة الإدارة<sup>(٢)</sup>. ومثل السماح لأساتذة القانون بالجامعات بالعمل بالمحاماة ولأساتذة الطب بالجامعات بمزاولة مهنتهم فى عياداتهم الخاصة، وذلك فى غير أوقات العمل الرسمية، كما أنه محظور عليه القيام بالأعمال التجارية حظراً مطلقاً أو القيام بالأعمال التجارية إلا إذا أذنت له الإدارة فى ذلك فى غير أوقات العمل الرسمية وبشرط ألا يؤدي ذلك إلى اشتغاله بالتجارة.

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ٢٧ نوفمبر ١٩٩٥، المجموعة ص ١، ص ١٨٦.

(٢) راجع المادة ١٢/٧٧ من القانون .

ويحظر على الموظف أن يجمع بين وظيفته وبين أى عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة إذا كان من شأن ذلك الإضرار بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع مقتضياتها<sup>(١)</sup>، كما يحظر عليه كذلك الجمع بين وظيفتين مقررتين فى الهياكل الإدارية لجهتين إداريتين إلا إذا أجاز القانون ذلك مثل السماح لأعضاء الهيئات القضائية بأعمال الاستشارات والمساعدات القانونية للوزارات و المصالح العامة ووحدات الإدارة المحلية.

(ج) ولا يقتصر واجب الموظف فى أداء العمل المخصص به فحسب، بل يجب أن يتعاون مع رؤسائه ومرعوسيه وزملائه فى العمل. وهذا التعاون يبدو فى جانبين : أولهما عدم قيام الموظف بأى عمل من شأنه أن يحول دون أداء باقى زملائه للعمل، كإخفاء بيانات أو معلومات عنهم من شأنها عدم إمكانية تنفيذ العمل على نحو سليم .

وثانيهما : تقديم ما لديه من خبرة ومعلومات تساعد على القيام بالعمل بكفاءة وفاعلية. ويبدو التعاون فى صورة أكثر وضوحاً بالنسبة لبعض الأعمال الاستثنائية التى لا يختص بها موظف واحد. فواجب الموظف التعاون مع الجميع فى الوحدة الإدارية من أجل تنفيذ الخدمات المطلوبة وإلا جاز مسائلته تأديبياً.

(د) يجسب على الموظف العام أن يقيم فى الجبة التى بها مقر وظيفته. وللإدارة بمقتضى سلطتها التقديرية أن تنقل الموظف من مكان إلى آخر دون أن يكون له أن يتمسك بمكان معين. وهذا ما يعرف بالنقل المكاني

---

(١) راجع المادة ١١/٧٧ من القانون .

ولها كذلك أن تنقله من وظيفة إلى أخرى في نفس وحدته أو في وحدة أخرى وهذا هو النقل النوعي - كما يجب على الموظف أن ينفذ قرار ندمه أو إعارته، حيث يجوز للإدارة ندم الموظف لكل الوقت أو بعضه للتسيام بمهام وظيفة أخرى في درجة وظيفته أو وظيفة تعلوها مباشرة في نفس وحدته أو في وحدة أخرى إذا كانت حاجة العمل في الوظيفة الأصلية تسمح بذلك<sup>(١)</sup>. دون حاجة إلى موافقته ولو إلى مكان أبعد من مقر عمله الأصلي، كما أنه يجوز للإدارة إعارة الموظف للعمل في الداخل أو الخارج بعد موافقة العامل كتابة<sup>(٢)</sup>.

### ثانياً : المحافظة على كرامة الوظيفة

من المسلم أن من حق الموظف أن يعيش حياته الخاصة، إلا أن عليه أن يتجنب حتى في تصرفاته في حياته الخاصة كل مسلك شأن يكون من شأنه الإخلال بكرامة وظيفته ووقارها. ذلك أن الحياة الخاصة للموظف قد تنعكس على الوظيفة وتؤثر عليها ولذا أوجب القانون على العامل " أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقاً للمعرف العام وأن يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق والاحترام الواجب " (م ٣/٧٦) .

ويلتزم الموظف العام دائماً بالبعد عن مواطن الشبهات ويلتزم بحسن السيرة والأخلاق في حياته لأن حياة الإنسان الخاصة تنعكس بلا شك على العمل الوظيفي. فلا تقتصر مسؤولية الموظف - كما تقول المحكمة

(١) راجع المادة ٥٦ من القانون .

(٢) راجع المادة ٥٨ من القانون .

الإدارية العليا<sup>(٣)</sup> - عما يرتكبه من أعمال في مباشرته لوظيفته الرسمية، بل إنه قد يسأل كذلك تأديبياً عما يصدر منه خارج نطاق عمله ويوصفه فرداً من الناس فهو مطالب على الدوام بالحرص على اعتبار الوظيفة التي ينتمى إليها حتى ولو كان بعيداً عن نطاق أعمالها. ولا يجوز أن تصدر منه ما يمكن أن يعتبر مناقضاً للثقة الواجبة فيه والاحترام المطلوب له والذي هو عدته في التمكن لسلطة الإدارة ويث هيبته في النفوس. وقد أكدت ذات المحكمة هذا الاتجاه في حكم آخر<sup>(١)</sup>، أو ذكرت أنه "لا يسوغ للموظف العام، ولو كان خارج نطاق الوظيفة، أن ينسى أو يتناسى أنه موظف تحوطه سمعة الدولة وترفرف عليه مثلها. والكثير من التصرفات الخاصة للموظف قد تؤثر تأثيراً بليغاً في حسن سير المرافق وسلامتها، فعليه أن يتجنب كل ما قد يكون من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة واعتبار الناس لها وعليه أن يتقاضى الأفعال الشائنة التي تعيبه فتمس الجهاز الإداري الذي ينتسب إليه. وفي ضوء ذلك، فإن الموظف العام يجب أن يكون سلوكه في داخل العمل وخارجه يتفق والاحترام الواجب للوظيفة التي يشغلها. ولا شك أن هذا الالتزام مرن ويختلف من وظيفة لأخرى، فما يعد خروجاً على كرامة الوظيفة بالنسبة للقاضي أو المدرس أو استاذ الجامعة لا يعد كذلك بالنسبة لعامل بسيط.

كما يختلف من مكان لآخر فما قد يعد خروجاً على كرامة الوظيفة بالنسبة لمن يعمل في إحدى القرى أو المدن الصغيرة لا يعد كذلك بالنسبة

(٣) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٢٣٩/٥، جلسة ١٩٦١/٥/٢٠، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء ٨، ص ٢٨٦ وما تلاها.

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٩٦٥/٥/٢٢، المجموعة ص ١٠، ص ١٤٢٣.

لمن يعقل في العواصم وكبريات المدن. وأيضاً يختلف من عصر لآخر. فمما قد يعد خروجاً على كرامة الوظيفة في عصر من العصور قد لا يعد كذلك في وقت لاحق.

### ثالثاً : واجب الطاعة

تتدرج الوظائف في الهيكل الإداري تدرجاً رئاسياً، ومقتضاه يخضع الموظف الأدنى درجة للموظف الأعلى درجة، وهذا التدرج الرئاسي يسلطوى على الاعتراف للرئيس الإداري بسلطة الرقابة على المرعوس. وهذه السلطة تسمى السلطة الرئاسية. وتتبدى في شكل رقابة تراوّل على أعمال المرعوس، والتي بناء عليها يملك الرئيس أن يوجه المرعوس في أداء واجبه، وأن يلغى أو يعدل أعماله إذا رأى أنها مخالفة للقانون أو غير ملائمة، وعلى المرعوس أن يطع أمر رئيسه مع ملاحظة أن طاعة المرعوس الأكل درجة لا تكون إلا لروسائه التابعين لنفس المصلحة التي يعمل فيها لا لمصلحة أخرى<sup>(١)</sup>. كما أنه يلتزم بطاعة أمر رئيسه المباشر وغير المباشر ولا يلتزم بتفويض أمر صادر إليه من شخص لا تربطه به صلة رئاسية مباشرة أو غير مباشرة حتى ولو كان أعلى منه درجة في السلم الإداري.

ولا شك أن واجب طاعة المرعوس لرئيسه الإداري ينبع من طبيعة الأشياء ويبرره ما يجب أن يسود بين الموظفين من نظام، هذا النظام الذي غدا في المجتمعات المتحضرة ضرورة أولية تقتضى بأن يكون هناك من

(١) راجع : د. سليمان الطماوى، مرجع سابق، ص ٥٣٨.



يقود ويصدر الأوامر ويسهر على حسن سير الجماعة البشرية<sup>(١)</sup>، كما أن واجب الطاعة يستمد كيانه من طبيعة السلم الوظيفي ذاته، حيث أن قوانين الإدارة منوط تنفيذها بشخص عمالها، بمعنى أن القائم بالتنفيذ هو الموظف ذاته، وما لم يلتزم الموظف بالأمر الصادر إليه من رئيسه لأدى ذلك إلى تعذر تنفيذ القانون، ومن ناحية أخرى، أنه لو ترك أمر التنفيذ اختيارياً للمرءوس أو فتح القانون الباب أمام جدل المرءوسين ومباجلاتهم لشاعت الفوضى ولتعذر تطبيق قوانين السلطة الإدارية، ولذلك فإن واجب الطاعة يعد أهم الواجبات الوظيفية وهو الذى يحفظ للسلم الوظيفي قوامه<sup>(٢)</sup>.

وتوجب الفقرة الثامنة من المادة ٧٦ من قانون العاملين الجديد على العامل: "أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة، وذلك فى حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها. ويتحمل كل رئيس مسئولية الأوامر التى تصدر منه، كما يكون مسئولاً عن سير العمل فى حدود اختصاصه.

فالموظف يلتزم باحترام القانون، وفقاً لمبدأ الشرعية، كما يلتزم بطاعة أوامر الرؤساء. فما مدى هذا الالتزام وحدوده ؟

بادئ ذي بدء، أن الطاعة الواجبة على المرءوس قبل رئيسه - كما ذهب إلى محكمة القضاء الإداري - لا تمنعه من إبداء رأيه ما دام لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار وما تستوجبه علاقته برئيسه من إلتزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك، إذ الصراحة فى إبداء الرأى فيما فيه وجه المصلحة العامة مطلوبة حتى لا تضيع تلك المصلحة فى تلايف

(١) راجع : د. مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص ٤٤٨ وما تلاها .

(٢) راجع : د. ماهر عبد الهادي، المرجع السابق، ص ١٥١.

المصانعة والزياء، ولا جناح عليه أن يختلف مع رئيسه في وجهات النظر، إذ الحقيقة دائماً وليدة اختلاف الرأي.. وإنما ليس له أن يخالف ما استقر عليه رأى الرئيس نهائياً أو يقيم العراقل في سبيل تنفيذه، إذا أصبحت الطاعة واجبة بعد أن خرجت المسألة عن البحث إلى دور التنفيذ<sup>(١)</sup>. ولكن هل يلتزم المرعوس بالطاعة أوامر الرئيس المخالفة للقوانين واللوائح ؟

انقسمت آراء الفقه في هذا الشأن<sup>(٢)</sup>:

(أ) فذهب رأى إلى أن المرعوس ملزم بكل مواطن باحترام القانون ومراعاة أحكامه. والأوامر الرئاسية يجب أن تكون في تلك المشروعية، وإلا كان الموظف في حل من التنفيذ، فمضمون هذا الالتزام هو الالتزام بطاعة القانون .

فهذا رأى منتقد للأسباب الآتية<sup>(٣)</sup>:

(١) أن تطبيق هذا رأى يترتب عليه عدم سير المرافق بصفة دائمة، ذلك المبدأ القانونى الذى يسيطر على فكرة المرافق العامة. لأنه يجعل

(١) راجع حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر فى ١٩٥٠/٦/٢١، المجموعة من ٤، ص ٩١١، وحكمها الصادر فى ١٩٥٣/٦/٢٤، المجموعة من ٧، ص ١٧٤٧.

(٢) راجع فى عرض هذه الآراء : د. سليمان الطماوى، مرجع سابق، ص ٥٣٨، وما تلاها، و أيضاً د. مصطفى أبو زيد فهمى، مرجع سابق، ص ٤٥٠ وما تلاها.

(٣) راجع إلى هذا المعنى: د. عبد المجيد سليمان، د. محمد أنس جعفر، مرجع سابق، ص ٥٣٥ وما تلاها .

المرعوس فى كل حالة يبحث الأمر للصادر إليه، للوقوف على كونه مشروعاً ومسلماً فى تطبيقه أم لا .

(٢) إن القانون - كما هو معلوم - يقتصر على تنظيم المسائل الهامة ولا يستغل فى التفاصيل التى يتركها للجهة الإدارية لتنظيمها بقرارات وأوامر تكون واجبة التنفيذ.

(٣) يتميز القانون الإدارى بالسلطة التقديرية؛ تلك السلطة التى تترك مجالاً كبيراً للسلطة الإدارية فى إتخاذ القرارات الإدارية خلافاً للسلطة المفيدة، ففى مثل هذه الحالات تكون سلطة الإدارة التقديرية منفصلة عن القانون. وبالتالي يظهر الالتزام بالطاعة كال التزام مستقل عن الخضوع لأوامر القانون والابتعاد عن نواحيه .

(٤) إن الصياغة الفنية والدقيقة للنصوص القانونية، قد لا يستطيع الكثير فهم فحواها، وبالتالي قد يحدث خلاف فى التفسير، وهنا تظهر أهمية أوامر الرئيس الواجبة التنفيذ.

(ب) ذهب رأى ثان عكس رأى الأول، إلى أن شريعة الموظف هى الطاعة ولو سمحنا له بمناقشة الأوامر الصادرة إليه لاختل نظام الإدارة.

(ج) وذهب رأى ثالث إلى أنه يجب النظر إلى نوع العمل الذى يشغله الموظف ودرجة عدم مشروعية الأمر المطلوب تنفيذه، فالطاعة المطلوبة من الجندى أكبر وأشد مما يتطلب من موظف مدنى، كما أنه إذا كان الأصل هو وجوب احترام المرعوس لأوامر رئيسه حتى ولو كانت مخالفة للقانون، إلا أنه يجب ألا يصل الأمر بالمرعوس إلى حد ارتكاب جريمة يطلب منه اقترافها .

ومن رأينا في هذا الشأن، أنه لمعرفة مدى مسؤولية المرعوس عن تنفيذ أوامر رئيسه ينبغي التفرقة بين المسؤولية في المجال الجنائي والمدني وفي المجال الإداري.

ففي خصوص المسؤوليتين المدنية والجنائية، فقد نظمها المشرع بحيث يلزم للإعفاء من المسؤولية عن تنفيذ أوامر الرئيس الإداري أن يكون الموظف حسن النية وألا يكون وجه عدم المشروعية أو وجه التجريم ظاهراً واضحاً. وفي ذلك تقضي المادة ( ٢/١٦٧ ) مدني بأن " الموظف العايم لا يكون مسئولاً عن عمله الذي أضر بالغير إذا قام به تنفيذ لأمر صادر إليه من رئيس متى كانت طاعة هذا الأمر واجبة عليه، أو كان يعتقد أنها واجبة، وأثبت أنه كان يعتقد مشروعية العمل الذي وقع منه وكان اعتقاده مبنياً على أسباب معقولة وأنه راضى في صله جانب الحيلة".

كما تقضي المادة ٦٣ من قانون العقوبات بأنه لا جريمة إذا وقع الفعل من موظف عام إذا ارتكب تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيس وجبت عليه طاعته أو اعتقد أنها واجبة عليه. وقيدت رفع المسؤولية الجنائية عما يرتكبه الموظف من جرائم تنفيذاً لأمر صادر إليه أو تنفيذاً للقوانين واللوائح- بأن يثبت الموظف أنه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبت والتحرى وأنه كان يعتقد مشروعيته وأن اعتقاده كان مبنياً على أسباب معقولة.

أما بالنسبة للمسؤولية التأديبية، فإن القاعدة أن الموظف المرعوس يلتزم بتنفيذ الأوامر الصادرة إليه من رئيسه دون أن يكون له سلطة التعقيب على مدى ملاءمتها بمعنى أن تقدير ما إذا كان الأمر الصادر إليه يحقق المصلحة العامة أو لا يحقق ذلك ليس من اختصاص المرعوس ولكنه من

اختصاص ومسئولية الرئيس الإدارى مصدر القرار. كما أن الموظف لا يملك تقدير مدى مشروعية الأمر الصادر إليه من رئيسه، غاية ما هنالك أن المشرع قد أوجب على المرعوس إذا قدر أن الأمر الصادر إليه من رئيسه، غير مشروع أن ينبه رئيسه ويقت نظره كتابة إلى أن هذا الأمر غير مشروع، فإذا أصر الرئيس كتابة على أمر يلتزم عندئذ المرعوس بتنفيذ هذا الأمر غير المشروع، وفى هذه الحالة يعفى المرعوس من الجزاء، ويتحمل الرئيس مصدر الأمر غير المشروع المسؤولية وحده.

وهذا هو ما قضى به المشرع فى قانون العاملين المدنيين بالدولة حيث تنص المادة ٢/٧٨ على أنه : "لا يعفى العامل من الجزاء (التأديبى) استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا أثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة على المخالفة وفى هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده".

وأخيراً لا يتعارض واجب الموظف العام فى طاعة رؤسائه مع حقه فى الشكوى أو التظلم حتى لو رفعت الشكوى أو التظلم إلى غير الرئيس المباشر، وذلك لأن حق الشكوى أو التظلم لا يبرر الامتناع عن تنفيذ أمر الرئيس، حيث يجب على الموظف أن يقوم بالتنفيذ أولاً ثم الشكوى أو التظلم، فلا يجوز الامتناع عن التنفيذ انتظاراً لنتيجة البت فى الشكوى أو التظلم، لأنه لا الشكوى ولا التظلم ولا حتى الطعن فى القرار بالإلغاء يوقف التنفيذ ما لم يستصدر صاحب الشأن حكماً قضائياً موقفاً للتنفيذ، كما أن حق الشكوى لا يجوز أن يمتد إلى التشهير بالرؤساء، وإلا اعتبر

ذلك خطأ وظيفياً ولو ثبت صحة الشكوى، فالموظف له أن يشكو ولكن بلا تجريح للرؤساء.

وترتيباً على ذلك، إذا كان واجب طاعة أوامر الرؤساء أمر متطقي تقتضيه السلطة الرئاسية التي يملكها كل رئيس إداري على مرعوسيه يعتبر الاخلال به خطأ وظيفياً يترتب المسؤولية التأديبية للمرعوس، إلا أن هذا الواجب بهذا المعنى ليس مطلقاً بل ترد عليه استثناءات يملك المرعوس عند توافر إحداها الامتناع عن تنفيذ قرار صادر إليه من رئيسه وهي :

(١) إذا صدر إليه أمر غير مشروع شفاهه ورقض الرئيس إصداره مكتوباً.

(٢) إذا صدر إليه أمر من شخص ليس رئيساً له، أى من شخص لا تربطه به صلة رئاسية مباشرة أو غير مباشرة، كما لو صدر أمر من رئيس قرية إلى طبيب بالوحدة الصحية بالقرية.

(٣) إذا كان تنفيذ أمر الرئيس يترتب عليه ارتكاب جريمة جنائية .

(٤) إذا كان الأمر الصادر من الرئيس مخالفاً للنظام العام، لأن النظام العام واجب الاحترام بالنسبة للكافة، فإذا أصدر الرئيس أمراً إلى مرعوسه بأن يسهل مرور شحنة من المخدرات أو يتأمر معه ضد سلامة الدولة وأمنها الداخلي أو الخارجي، فإن المرعوس يستطيع بل يجب عليه أن يمتنع عن إطاعة أمر الرئيس .

(٥) إذا كان الأمر الصادر من الرئيس مخالفاً للأداب العامة، فقواعد الآداب العامة كقواعد النظام العام يجب على الجميع احترامها احتراماً

كلياتاً، فإذا ما كلف الرئيس موظفاً تحت رئاسته بعمل منافع للأدب العامة وجب عليه الامتناع عن القيام به.

(٦) إذا صدر إليه أمر مشروع من رئيسه وكان هذا الأمر يمس حياته الخاصة، فلا أوامر في الحياة الخاصة، إلا إذا كان الرئيس يريد بهذا الأمر أن يلفت نظر الموظف إلى سلوك له في حياته الخاصة ينعكس على صفته كموظف عام وقد يؤدي إلى مسئوليته الوظيفية.

ومما يجدر الإشارة إليه، أن هناك بعض الوظائف التي يعنى شغلها في الجانب الأساسى منها من الخضوع لواجب الطاعة للمنطقة الرئاسية وهى الوظائف المستقلة مثل وظائف القضاء العادى والإدارى ووظائف التدريس فى الجامعات، فالقاضى وإن قبل من رئيسه تنفيذ أوامره الخاصة بعدد الجلسات ومواعيد منحها وأيامها وتاريخها، إلا أنه لا يقبل أمراً فيما يتعلق بالفصل فى القضايا على وجه معين لهذا الخصم أو ذلك، والاستاذ فى الجامعة وإن كان عليه أن يحترم ما تقرره الدولة فى شأن البرامج والامتحانات وتاريخ بدء الدراسة وميعاد الدروس والمحاضرات، إلا أنه حر فيما يلقيه على الطلبة من معلومات، فليس عليه أن يدرس مذهباً رسمياً وإنما يجب عليه أن يشرح لطلابه القواعد والمبادئ شرحاً موضوعياً بحثاً بشكل أمين محايد ليستطيع كل منهم بعد ذلك أن يكون لنفسه اتجاهها خاصاً يرضاه، فالقاضى والاستاذ الجامعى وإن

خضع كلاهما للسلطة الرئاسية في نطاق محدود، إلا أنهما مستقلان فيما يتعلق بالجانب الرئيسى والأساسى من الوظائف التى يتولونها<sup>(١)</sup>.

---

(١) راجع : د. مصطفى أبو زيد فهمى، مرجع سابق، ص ٤٥١ .



## الفرع الثاني الواجبات السلبية

يقصد بالواجبات السلبية، تلك التي يحظر على العامل القيام بها. وهذه الواجبات متعددة : منها ما يتصل بالوظيفة، ومنها ما يرتبط بالقواعد والحقوق المالية، ومنها ما يتعلق بسلوك الموظف لدرء الشبهات عنه.

### أولاً : الواجبات السلبية التي تتصل بالوظيفة :

حددت المادتين ٧٦،٧٧ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الواجبات السلبية التي تتصل بهذا المجال، وفي ذلك يحظر على العامل :

(أ) الإقضاء بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو غيرها إلا إذا كان مصرحاً له بذلك كتابة من الرئيس المختص.

(ب) إقضاء الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب التعليمات ويظل هذا الالتزام قائماً ولو بعد تركه الخدمة.

(ج) الاحتفاظ لنفسه بأصل أى ورقة رسمية، ولو كانت خاصة بعمل مكلف به شخصياً.

(د) مخالفة إجراءات الأمن الخاص والعام التي يصدر بها قرار من السلطة المختصة.

(فـ) لا يجوز للعامل أن يجمع بين وظيفته وبين أى عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة إذا كان من شأن ذلك الاضرار بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع مقتضياتها.

(و) لا يجوز للعامل أن يؤدي أعمالاً للغير بأجر أو بمكافأة ولو في غير أوقات العمل الرسمية إلا بإذن من السلطة المختصة.

ثانياً : الواجبات السلبيه تتصل بالأحكام المالية :

تتمثل هذه الواجبات فيما قرره القانون من أن يحظر على العامل :

(أ) مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها في القوانين واللوائح المعمول بها.

(ب) مخالفة الأحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنات العامة.

(ج) مخالفة اللوائح والقوانين الخاصة بالمناقصات والمزايدات والمخازن والمشتريات وكافة القواعد المالية.

(د) الإهمال أو التقصير الذى يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك بصفة مباشرة.

(هـ) عدم الرد على مناقصات الجهاز المركزى للمحاسبات أو مكاتباته بصفة عامة أو تأخير الرد عليها ويعتبر فى حكم عدم الرد أن يجيب العامل إجابة الغرض منها المماثلة والتسوية.

(و) عدم موافاة الجهاز المركزى للمحاسبات بغير عذر مقبول بالحسابات والمستندات المؤيدة لها فى المواعيد المقررة لها أو بما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها عما يكون له الحق فى فحصها أو مراجعتها أو الإطلاع عليها بمقتضى قانون إنشائه.

**ثالثاً : الواجبات السلبية التى تتعلق بدرء الشبهات عن العامل**  
تتحصل أهم هذه الواجبات فيما تطلبه القانون من أن يحظر على العامل بالذات أو بالواسطة :

(أ) قبول أى هدايا أو مكافأة أو عمولة أو قرض بمناسبة قيامه بواجباته.

(ب) أن يجمع نقوداً لأى فرد أو لأية هيئة لأغراض غير مشروعة، ولا شك أن جمع النقود لأغراض مشروعة أمر لا يجرمه المشرع، فجمع النقود لإعانة أسرة كان عائلها المتوفى موظفاً فى المرفق أو لبناء مسجد قريب من المرفق أمر لا يتعارض مع ممارسة الوظيفة العامة فى نزاهة تامة.

(ج) أن يشتري عقارات أو منقولات مما تطرحه السلطات القضائية أو الإدارية للبيع إذا كان ذلك يتصل بأعمال وظيفته.

(د) أن يزاول أى أعمال تجارية وبوجه خاص أن يكون له أى مصلحة فى أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته.

(هـ) أن يشترك فى تأسيس الشركات أو يقبل عضوية مجالس إدارتها أو أى عمل فيها إلا إذا كان مندوباً عن الحكومة أو الهيئات العامة أو وحدات الإدارة المحلية أو شركات القطاع العام.

(و) أن يستأجر أراضى أو عقارات بقصد استغلالها فى الدائرة التى يردى فيها أعمال وظيفته إذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله.

(ز) أن يضارب فى البورصة؛ أو أن يشرب الخمر أو يلعب القمار فى الأندية أو المحال العامة.

إلا أن هذا التعداد ليس من قبيل الحصر والتحديد إذ أن واجبات العامل نفسها لا تثبل بطبيعتها حصراً وتحديداً.

## المنبحث الرابع انقضاء رابطة التوظيف

نصت المادة ٩٤ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أسباب انتهاء خدمة العامل بصفة نهائية، ومن جهة أخرى نصت المادتان ٣٥ مكرر و ٣٥ مكرر(١) من القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ على نظام تنتهي بمقتضاه خدمة العامل بصفة مؤقتة بشروط معينة، وهذا هو النظام المعروف سابقا باسم نظام الإحالة إلى الاستيداع، ويعرف حاليا بنظام منح الإجازة.

وندرس فيما يلي نظام الاستيداع أو منح الإجازة. ثم نعرض بعد ذلك لدراسة أسباب انتهاء الخدمة بصفة نهائية.

## المطلب الأول

### نظام الاستيداع أو منح الإجازة

أدخل هذا النظام على قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بمقتضى القانون رقم ٢٣٧ لسنة ١٩٥٩، الذى أضاف فصلاً تاسعاً إلى الباب الأول من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بعنوان "إحالة الموظفين المعيّنين على وظائف دائمة إلى الاستيداع". وقد احتفظ بنظام الاستيداع كل من قانون العاملين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ والذى حل محل القانون السابق والقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١. ولكن القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فى صورته الأولى ألغى نظام الاستيداع، إلى أن إعادة المشرع بمقتضى تعديل القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣، وذلك بمقتضى المادتين ٣٥ مكرر و٣٥ مكرر (١) وعدل بعض أحكامه.

#### أولاً حالات الإحالة إلى الإجازة (الاستيداع) :

لم يذكر المشرع فى التعديل الجديد أسباباً محددة لمنح الإجازة (الاستيداع)، فتركها لترخص الإدارة، وإن كانت المادة ٣٥ معلة قد ذكرت بعض حالات منح الإجازة وهى:

(أ) بالنسبة للعامل الذى يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بمرتبة ضعيف فإن لجنة شئون العاملين بالخيار بين نقله إلى وظيفة أخرى، إذا تبين لها أنه صالح للعمل فيها أما إذا تبين للجنة أنه غير صالح للعمل فى أية وظيفة من ذات وظيفته بطريقة مرضية، اقترحت فصله من الخدمة مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة أو منحه إجازة.

(ب) ويجوز: بمنح الإجازة من رئيس مجلس الوزراء منح العاملين شاغلي الوظائف العليا إجازة إذا ثبت من واقع بيانات تقييم أدائهم المودعة بملف خدمتهم أن أداءهم لأعمال وظائفهم أقل من المستوى المطلوب، وذلك بناء على توصية لجنة تشكل برئاسة الوزير المختص أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة بحسب الأحوال، وعضوية اثنين من العاملين بالوزارة أو المحافظة أو الهيئة ممن يسبقون العامل في أقدمية الوظيفة. فإذا لم يوجد اثنان يسبقان العامل في أقدمية الوظيفة اكتفى برأى الوزير أو المحافظ رئيس مجلس إدارة الهيئة.

وقرارات منح الإجازة هي قرارات إدارية عادية يمكن الطعن فيها أمام القضاء الإداري.

### ثانياً : العاملون الذين يخضعون لنظام الإجازة (الاستيداع)

وإذا كان البين من حالات الإحالة إلى الإجازة (الاستيداع) أنها تشمل العاملين الخاضعين لنظام قياس الأداء والعاملين شاغلي الوظائف العليا، ولما كان النظام الأخير بعد تعديله بمقتضى القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ أدخل شاغلي الوظائف العليا ضمن العاملين الخاضعين لنظام قياس كفاية الأداء بعد أن كان مقصوراً على العاملين الشاغلين لوظائف من الدرجة الأولى فما دونها، ومن ثم فإن نظام الإجازة (الاستيداع) يسرى على جميع العاملين الخاضعين لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والمعدل بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣.

### ثالثاً : السلطة المختصة بتقرير منح الإجازة (الاستيداع)

تكون الإجازة بالنسبة للعاملين الشاغلين لوظائف من الدرجة الأولى  
فما دونها، باقتراح من لجنة شئون العاملين واعتماد السلطة المختصة.  
وبقرار من رئيس مجلس الوزراء بالنسبة للعاملين شاغلي الوظائف العليا.

### رابعاً : أحكام منح الإجازة (وضع الموظف أثناء فترة الإجازة)

مدة الإجازة (الاستيداع) أقصاها سنتان من تاريخ قرار منح الإجازة  
ولكن المادة ٣ مكرر الجديدة قد اشترطت أن تكون الإجازة الممنوحة  
للعامل لمدة "لا تقل عن سنة". ويمنح العامل المحال إلى الإجازة مرتبه  
الأساسي بصفة شخصية لمدة أقصاها ثلاثة أشهر، يمنح بعدها نصف هذا  
المرتب طيلة مدة الاستيداع. وللعامل في خلال فترة الإجازة، أن يقوم بأى  
عمل خاص لحسابه أو لدى الغير. وقد خوله المشرع في التعديل الجديد  
أن يطلب الاشتراك في دورة تدريبية تكفل تحسين مستوى أدائه .

وفى نظير البعض<sup>(١)</sup> أن نظام الإجازة أقرب إلى الفصل منه إلى  
الاحتفاظ بالوظيفة. ومودى ذلك أن الدولة لا تسأل عن أعمال الموظف  
أثناء الإجازة والتي قد تلحق ضرراً بالغير لأنه مسموح له بالعمل الخاص  
أو لدى الغير، ومعنى ذلك أن الدولة تفقد سلطة التوجيه والرقابة التي هي  
مناطق المسؤولية في حالة الموظفين العموميين.

(١) راجع : د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ٧١.



## خامساً : نهاية الاجازة - (الاستبعاد)

لما كانت حالة الاجازة الاجبارية مؤقتة، فإنها تنتهى فى صور مختلفة وذلك على النحو التالى:

(أ) يجوز أن يعود العامل الذى منح الاجازة الاجبارية بعد انقضاء عام، وعلى أية حال يجب أن يعود فى خلال مدة أقصاها سنتان من صدور القرار بالاجازة الاجبارية. ويعود العامل فى نهاية المدة إلى وظيفته بذات الحال التى كان عليها من حيث الدرجة والمرتب، وتحدد أقيميته على أساس أن يوضع أمامه عدد من العاملين مماثل للعدد الذى كان يسبقه عند حصوله على الاجازة أو جميع الشاغلين لدرجة الوظيفة عند عودته أيهما أقل.

(ب) إذا حصل العامل - بعد عودته من الاجازة الاجبارية - فى التقرير التالى مباشرة على مرتبة ضعيف أو ثبت أن أداءه لأعماله أقل من المستوى المطلوب، يفصل من الخدمة فى اليوم التالى لاعتبار التقرير أو بيان التقييم نهائياً.

(ج) فى جميع الأحوال يفصل العامل من الخدمة إذا توافرت فيه شروط منح الاجازة بعد عودته إلى وظيفته على النحو السابق.

(د) وللعامل الذى منح لجازة طلب إحالته إلى المعاش، ما لم يكن محالاً إلى المحاكمة التأديبية. وتسوى حقوقه التأمينية على أساس مدة اشتراكه فى نظام التأمين الاجتماعى، بما فى ذلك المدة التى منح عنها الاجازة، مضافاً إليها المدة الباقية لبلوغه سن التقاعد بحيث لا تتجاوز سنتين وبهذه

الأحكام الجديدة، تعتبر الإجازة الاجبارية مجرد وسيلة لابعاد الموظف عن عمله لفترة محدودة، منع عودته إليها على مدة أقصاها سنتان على التفصيل  
البياني.

## المطلب الثاني

### أسباب انتهاء الخدمة بصفة نهائية

من المسلم به أن خدمة الموظف ليست أبدية، بل لا بد وأن تنتهي -حتمًا- في يومًا سواء رغب العامل في ذلك أو لم يرغب أي سواء تم انتهاء الخدمة بإرادة العامل أو رغم إرادته.

لذلك فقد عنى المشرع بتحديد الأسباب التي تنتهي بها خدمة الموظف، ومن ثم تنقسم رابطة التوظيف بينه وبين جهة الإدارة.

وتنقسم هذه الأسباب إلى أما أسباب تنتهي بها الخدمة بقوة القانون، وأما أسباب تنتهي بها الخدمة بإرادة الجهة الإدارية، أو بالاتفاق بين العامل وبين الإدارة.

ونورد تلك الأسباب بحسب ترتيب ورودها في قانون العاملين المدنيين<sup>(١)</sup>:

#### (١) بلوغ السن المقررة لترك الخدمة:

نصت المادة ٩٥ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أنه: "تنتهي خدمة العامل ببلوغه سن الستين وذلك بمراعاة أحكام القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ بإصدار قانون التأمين الاجتماعي والقوانين المعدلة. ولا يجوز مد خدمة العامل بعد بلوغه السن المقررة " .

---

(١) راجع : د. سليمان العظمي، مرجع سبق، ص ٧٧ وما تلاها.

وبالرغم من كون من المبتئين هي من التقاعد التقليدى فى مصر، إلا أن المشاهد أن الدولة -فى الوقت الحاضر- بدأت تيسر للعاملين ترك العمل قبل بلوغ هذه السن. وقد تجلّى ذلك فى التعديل الأخير للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بمقتضى القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣. فقد أضاف هذا التعديل إلى قانون العاملين مادتين جديدتين برقم ٩٥ مكرر~~ا~~ و ٩٥ مكرر(١)، حيث نصت المادة الأولى على أن "وتجيز للسلطة المختصة إصدار قرار بإحالة العامل إلى المعاش بناء على طلبه قبل بلوغ السن القانونية، على ألا تقل من الطالب عند تقديم الطلب عن خمسة وخمسين سنة وألا تكون المدة الباقية لبلوغه من الاحالة إلى المعاش أقل من سنة. ولا يجوز إعادة تعيين الذين تسرى عليه أحكام هذه المادة بالحكومة أو شركات القطاع العام، كما لا يجوز شغل الوظائف التى تخلو نتيجة تطبيق هذه المادة حتى بلوغ المحالين إلى المعاش من التقاعد إلا بموافقة الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة" ونصت المادة الثانية "وتسمح للسلطة المختصة بإصدار قرار بإحالة العامل الذى تقل سنه عن ٥٥ سنة إلى المعاش بناء على طلبه إذا قام بمفرده أو بالاشتراك مع آخرين بأحد المشروعات -الانتاجية وفقا للضوابط التى يصدر بها قرار من الوزير المختص بالتنمية الإدارية. ويصرف للعامل فى هذه الحالة مكافأة توازى أجر سنة مع ضمن سنتين إلى المدة المحسوبة فى المعاش. ولا يجوز إعادة تعيين العاملين الذين تسرى عليهم أحكام هذه المادة بالحكومة أو شركات القطاع العام. كما لا يجوز شغل الوظائف التى تخلو نتيجة تطبيق هذه المادة قبل مضى سنة من تاريخ الاحالة إلى المعاش.

ويبين من حكم المانقين التي تقدم ذكرهما، أن المشرع يريد مواجهة  
العنالة الزائدة في الجهاز الإداري بالدولة، بتشجيع العاملين الكبار على  
الاستقالة، لإفساح المجال للإدارة لإعادة ترتيب وتصحيح أوضاعها، وفتح  
الطرق أمام العاملين للترقى. وهذه الظاهرة التي بدأت تنتشر بعد إتباع  
سياسة الانفتاح الاقتصادي.

وفي هذا الصدد، يقرر مجلس الدولة أن "علاقة الموظف القانونية  
بالحكومة تنقسم فوراً، بقوة القانون عند بلوغه السن القانونية المقررة  
للحالة إلى المعاش أو لترك لخدمة بصفة عامة ...."

## (٢) عدم اللياقة للخدمة صحياً :

فالصلاحية الجسمانية للخدمة هي شرط للتعين في الوظيفة  
وللاستمرار فيها، بحيث إذا مرض الموظف وأصبح غير قادر على  
العمل، فإن للإدارة فصله. ويتحقق الإدارة من ذلك عن طريق إحالة  
العامل على القومسيون الطبي لتقدير حقيقة حالته. ويتفرع عن ذلك أنه إذا  
أغلقت الإدارة هذا الإجراء، بأن فصلت العامل على أساس من العجز عن  
العمل بسبب المرض أو كسر السن دون العرض على الهيئة الطبية  
المختصة، وقع قرارها باطلا لمخالفته للقانون، ذلك أن للمرض أو ضعف  
البنية لا يستتبع حتماً عجز العامل عن أداء واجباته، فالهيئة الطبية - لا  
الإدارة - هي التي تختص وحدها بتقرير ما إذا كان العجز عارضاً أو  
دائماً.

فإذا قررت الهيئة الطبية عدم لياقة العامل صحياً للخدمة، لا يجوز فصله قبل أن يحصل على إجازته المرضية كاملة، بل أن بعض الأمراض المزمنة لا تتردد فصل الموظف إلا إذا استقر وضع الموظف وعلى هذا الأساس قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم بتاريخ ٢١ يناير سنة ١٩٦١ بأنه إذا كان الواضح أن الوزارة بنت طلبها في الإحالة إلى المعاش على حالة المدعى الصحية وما انتابه من مرض كانت نتيجته عدم صلاحيته للعمل، أى أن الإدارة بنت طلب الإحالة عدم اللياقة الصحية، فإنه لذلك كان يتعين العرض على القومسيون الطبي العام بناء على طلب الموظف أو جهة الإدارة ليصدر قراره المثبت لعدم اللياقة الصحية، مع الترتيب في فصل الموظف لعدم اللياقة الصحية حتى يستنفذ إجازاته المرضية والاعتيادية، ما لم يطلب نفسه الإحالة إلى المعاش دون انتظار انتهاء إجازاته، ومن ثم فإن إحالة المدعى إلى المعاش بالمخالفة لذلك يجعله مخالفاً للقانون<sup>(١)</sup>.

### (٣) الاستقالة :

الاستقالة هي ترك الموظف لوظيفته بإرادته قبل بلوغه السن القانونية، من شأنها أن تقطع رابطة التوظيف اختياراً .  
وقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا طبيعة الاستقالة في حكم بتاريخ ٢٣ مارس سنة ١٩٥٧ جاء فيه : "تعتبر الاستقالة عملية إدارية، يثيرها الموظف بطلب الاستقالة، وتنتهي الخدمة بالقرار الإداري الصادر بقبول هذا الطلب الذي هو سبب هذا القرار. إلا أنه لما كان طلب الاستقالة هو

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، المجموعة لسنة المائسة، حكم رقم ٧٧، ص ٥٩٤.

مظهر من مظاهر إرادة الموظف في اعتزال الخدمة، والقرار بقبول هذا الطلب هو بدوره مظهر من مظاهر إرادة الرئيس الإداري في قبول هذا الطلب وإحداث الأثر القانوني المترتب على الاستقالة، كان لزاماً أن يصدر طلب الاستقالة وقرار قبولها برضاء صحيح، يفسده ما يفسد الرضا من عيوب، كما يزيل هذه العيوب أو يسقط الحق في التمسك بها ما يقضى به القانون في هذا الخصوص. كما يجب التنبيه إلى أنه بالرغم من أن القضاء الإداري غير ملزم بتطبيق المادة ١٢٤ من القانون المدني، إلا أنه يجب إنزال الحكم على مقتضاه لأن هذا المقتضى يرتد إلى أصل طبيعي هو وجوب تنفيذ العقود والالتزامات بحسن نية<sup>(١)</sup>.

وتأسيساً على ذلك، يجب أن يصدر طلب الاستقالة عن إرادة حرة من جانب العامل، فإذا شاب هذه الإرادة عيب يفسدها، كتقديم طلب الاستقالة تحت تأثير الإكراه المقصد للرضا، بطل طلب الاستقالة، وبطل بالتالي قرار قبولها الذي انبنى عليه. إلا أن هذا الإكراه -كما أوضحته- محكمة القضاء الإداري- يجب أن يكون مبناه رهبة قائمة على أساس جدوى وقع تحت سلطانها الموظف عند تقديم طلب الاستقالة بسبب موقف جائز اتخذته الإدارة حياله، وأن يكون الإكراه جسيماً بمراعاة الظروف والملابسات في كل حالة على حدة، وكل ذلك خاضع لتقدير المحكمة.

وقد تأييد هذا الاتجاه من جانب المحكمة الإدارية العليا في حكم بتاريخ ٥ نوفمبر سنة ١٩٥٥ جاء فيه "إن طلب الاستقالة، باعتباره مظهراً من مظاهر إرادة الموظف في اعتزال الخدمة، يجب أن يصدر

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، المجموعة لسنة الثمانية، حكم رقم ٧٦، ص ٧٢٨.

برضاء صحيح، فيفسده ما يفسد الرضا من غيوب، ومنها الإكراه إن توافرت عناصره، بأن يقدم الموظف الطلب تحت سلطان رجعية بعثتها الإدارة في نفسه دون حق وكانت قائمة على أساس، بأن كانت ظروف الحال تصور له أن خطراً جسيماً محققاً يهدده هو أو غيره في النفس أو الجسم أو الشرف أو المال، ويراعى في تقدير الإكراه جنس من وقع عليه هذا الإكراه، ومنه، وحالته الاجتماعية والصحية، وكل ظرف آخر من شأنه أن يؤثر في جسامته<sup>(١)</sup>.

ومؤدى ذلك، أن الموظف لا يجوز له أن ينهى علاقته بالإدارة بإرادته المستفردة، بل كل ماله هو أن يبدى رغبته في ذلك للإدارة مع استمراره في العمل، حتى تقرر الإدارة قبولها. ولم يترك المشرع في هذا المعنى لاجتهاد القضاء والفقه، بل نص عليه صراحة في قوانين التوظيف المختلفة ومن ذلك نص المادة ٩٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والتي تقول " ... ولا تنتهى خدمة العامل إلا بالقرار الصادر بقبول الاستقالة، وللتوفيق بين حق الموظف في الاستقالة، وحق الإدارة في تأمين سير المرفق العام عن طريق تدبير خلف للمستقبل، فإن المشرع حرص على تنظيم الاستقالة بما لم يفعله في أسباب نهاية خدمة الموظف الأخرى. كما أن القضاء أضاف إلى المبادئ التشريعية مبادئ أخرى استمدها من ضرورات سير المرفق العام بانتظام واطراد. ولميز في هذا الصدد - بين نوعين من الاستقالة : الاستقالة الصريحة، والاستقالة الضمنية.

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، السنة الأولى، حكم رقم ٦، ص ٣٣.



## أولاً : الاستقالة الصريحة :-

ومؤداهما أن يستقدم العامل إلى رئيسه بطلب مكتوب يطلب فيه قبول الاستقالة والأصل ألا تكون الاستقالة معلقة على شرط أو مقترنة بقيد. ورعاية لمصالح الموظف أوجب المشرع على الإدارة أن ثبت في الطلب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، وإلا اعتبرت الاستقالة مقبولة بحكم القانون"، "... ويجوز خلال هذه المدة أرجاء قبول الاستقالة لأسباب تتعلق بمصلحة العمل مع إخطار العامل بذلك على ألا تزيد مدة الأرجاء على أسبوعين بالإضافة إلى مدة الثلاثين يوماً الواردة بالفقرة السابقة... ويجب على العامل أن يستمر في عمله إلى أن يبلغ إليه قرار قبول الاستقالة أو إلى أن ينقضى الميعاد المنصوص عليه في الفقرة السابقة، فعلى الإدارة أن تفصل في طلب الاستقالة خلال مدة الثلاثين يوماً بالقبول أو الإرجاء -لأسباب تتعلق بمصلحة العمل مع إخطار العامل بذلك- ومعنى ذلك أنه ليس للإدارة أن تكتفي رفض الاستقالة، بل ينحصر حقها في الأرجاء لفترة معينة -حددها المشرع في القانون بأسبوعين- حتى تبصر خلفا للمستقبل. فسلطانها في هذا المجال هي سلطة تقديرية، تستعملها للمصالح العام تحت رقابة القضاء. فإذا انقضت المدة دون أن تقرّر الإرجاء. اعتبرت الاستقالة مقبولة وتحرر العامل من الالتزام بالاستمرار في العمل. والعامل أن يعدل عن استقالته قبل أن تقبلها الإدارة، بشرط أن يصل عدوله إلى علم الجهة المختصة بقبول الاستقالة، وهي سلطة التعيين عادة. فإذا لم تكن قد قبلت الاستقالة، فإنه يستحيل عليها قبولها، ولا تتقطع بالتالي صلة العامل بالوظيفة على أساس ذلك.

وحكمة ذلك تتحصل في أن طلب الاستقالة هو ركن السبب في القرار الإداري الصادر بقبولها، فيلزم لصحة هذا القرار، أن يكون الطلب قائما لحين صدور القرار مستوفيا شروط صحته شكلا وموضوعا<sup>(١)</sup>.

### ثانياً : الاستقالة الحكيمة

وتتحصل في انقطاع العامل عن عمله بغير إذن المدة التي حددها القانون: وفي ذلك يقول المادة ٩٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ يعتبر العامل مقبلاً استقالته في الحالتين الآتيتين :

#### (١) الانقطاع عن العمل بغير إذن، وله صورتان :

(١) إذا انقطع العامل عن عمله بغير إذن أكثر من خمسة عشر يوماً متتالية، ما لم يقدم خلال الخمسة عشر يوماً التالية ما يثبت إنقطاعه عن العمل كان بعذر مقبول. وفي هذه الحالة يجوز للسلطة المختصة أن تقرر عدم حرمانه من أجره عن مدة الانقطاع إذا كان له رصيد من الاجازات يسمح بذلك، وإلا وجب حرمانه من أجره عن هذه المدة. فإذا لم يقدم العامل اسباباً تبرر الانقطاع، أو قدم هذه الأسباب ورفضت اعتبرت خدمته منتهية من تاريخ انقطاعه عن العمل.

(٢) إذا انقطع عن عمله بغير إذن تقبله جهة الإدارة أكثر من ثلاثين يوماً غير متصلة في السنة، وتعتبر خدمته منتهية في هذه الحالة من اليوم التالي لاكمال هذه المدة.

---

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، السنة الأولى، حكم رقم ٦، ص ٣٣.

ومؤدى الحالة الأولى، أن خدمة العامل تنتهى بما يعتبر استقالة  
ضمنية، بانقطاعه عن العمل بغير إذن أكثر من خمسة عشر يوما متتالية،  
واعتبر الشارع أن انقضاء هذه المدة دون عذر وبشرط أن تكون متعاقبة  
أى غير منقطعة - قرينة على اعتزال الموظف العمل. وترتفع هذه القرينة  
إذا انتفى الاقتراض القائمة عليه وذلك بتقديم الموظف - خلال الخمسة  
عشر يوما إذا انقطع بداءة، أو إذا كان انقطاعه عقب إجازة رخص له  
فيها، عارضة كانت أم اعتيادية أم مرضية - ما يثبت أن انقطاعه كان  
لعذر مقبول تقدره جهة الإدارة، وفي هذه الحالة يجوز للسلطة المختصة  
أن تقرّر عدم حرمانه من مرتبه عن مدة الانقطاع إذا كان له رصيد من  
الإجازات يسمح بذلك، وإلا وجب حرمانه من المرتب عن هذه المدة<sup>(١)</sup>.

وينبني على ذلك، أنه إذا قدم الموظف سببا يبرر انقطاعه خلال  
الفترة التى حددها القانون<sup>(٢)</sup> أو لم يقدم سببا ولكن ثبت أن انقطاعه عن  
العمل طوال هذه الفترة، يرجع إلى سبب قهرى، كمرض مثلاً<sup>(٣)</sup>، فلا  
يسرى عليه الحكم الوارد بالمادة ٩٨ من القانون، إذ تنتفى القرينة القانونية  
التي رتبها القانون على هذا الانقطاع لفترة معينة، فإذا فصل الموظف  
رغم ذلك كان قرار فصله - على غير أساس من القانون وفي غير  
الأحوال الموجبة له.

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة، حكم رقم ٩٨، ص ٧٨٤.

(٢) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة، حكم رقم ٢٦، ص ١٢٢٦، والسنة التاسعة  
حكم رقم ٩، ص ٧٧.

(٣) راجع حكم المحكمة الإدارية، السنة الخامسة، حكم رقم ١٣١، ص ١٣٢٤.

وعلى التقيض من ذلك، إذا لم يقدم الموظف أسباباً تبرر الانقطاع خلال الفترة التي حددها القانون، أو قدم أسباباً تبرر الانقطاع ولكن بعد انتهاء هذه الفترة، أو قدم أسباباً خلال هذه الفترة ولكن رفضتها الإدارة، ففى كل هذه الحالات اعتبرت خدمة الموظف منتهية من تاريخ انقطاعه عن العمل. ويسرى هذا المعنى على الموظف الذى يتمتع عن تنفيذ أمر نقل صيدر إليه لمدة عشرة أيام دون عذر مقبول<sup>(١)</sup>.

أما فى الحالة الثانية، فإن خدمة العامل تعتبر منتهية إذا انقطع عن عمله بغير إذن تقبله جهة الإدارة أكثر من ٣٠ يوماً غير متصلة فى السنة.

وفى الحالتين السابقتين يتعين إنذار العامل كتابة بعد انقطاعه لمدة خمسة أيام فى الحالة الأولى، وعشرة أيام فى الحالة الثانية، وقرينة الاستقالة إنما هى مقررة لصالح الإدارة، بمعنى أن القانون ترك لجهة الإدارة المختصة أن يترخص فى أعمال هذا الحكم فى حق الموظف إذا ما توافر مناط تطبيقه لما تراه محققاً للمصلحة العامة<sup>(٢)</sup>. وهذا أمر منطقي لأنه من غير المقبول أن يكون أثر الاستقالة الحكمية أقوى من أثر الاستقالة الصريحة. فإذا كان للإدارة أن ترفض الاستقالة الصريحة، فمن باب أولى، لها أن ترفض أعمال قرينة الاستقالة الضمنية وأن تحيل الموظف المنقطع عن العمل إلى جهة التأديب المختصة.

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، لسنة الثامنة، حكم رقم ١٠٤، ص ١١٠٧.

(٢) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ٢٢ مارس سنة ١٩٦٩، ص ١٤، ص ٥١٤.

#### (ب) الائتلاف بخدمة جهة أجنبية بغير ترخيص :

وفى هذه الحالة تعتبر خدمة العامل منتهية من تاريخ التحاقه بالخدمة فى الجهة الأجنبية.

ولقد اشارت الفقرة الأخيرة من المادة ٩٨ من قانون العاملين المدنيين إلى أنه لا يجوز اعتبار العامل مستقلاً فى جميع الأحوال، إذا كانت قد اتخذت ضده إجراءات تأديبية خلال الشهر التالى للانقطاع عن العمل أو لائتلافه بالخدمة فى جهة أجنبية.

#### (٤) الإحالة إلى المعاش أو الفصل بحكم تأديبى :

نظم القانون الآثار المترتبة على هذه الحالة، وذلك بالنص فى المادة ١٠٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أنه إذا حكم على عامل بالفصل أو بالإحالة إلى المعاش، انتهت خدمته من تاريخ صدور الحكم ما لم يكن موقوفاً عن عمله فتعتبر خدمته منتهية من تاريخ وقفه. ويستحق العامل المحكوم عليه تعويضاً يعادل أجره إلى يوم إبلاغه بالحكم، إذا لم يكن موقوفاً عن العمل. ولا يجوز أن يسترد من العامل الذى أوقف عن عمله ما سبق أن صرف له من المرتب إذا حكم عليه بالفصل أو بالإحالة إلى المعاش.

#### (٥) فقد الجنسية أو انتفاء شرط المعاملة بالمثل :

هذا شرط بديهى باعتبار أن هذا الشرط رهن وبقاءه فى الخدمة، فإذا فقد أحد العاملين هذا الشرط، زالت عنه ولاية الوظيفة.

فإذا فقد المصرى جنسيته -الأصلية أو المكتسبة- وإذا عدلت دولة عربية عن السماح للمصريين بشغل الوظائف العامة فيها بعد أن كانت

تسمح لهم بذلك من قبل، فإنهم جميعا يقتنون المنصب منذ فقد الشرط وقد المنصب فى هذه الحالة يتم بقوة القانون. وإجراءات الفصل لو تأخرت بعد ذلك فإنها تكون إجراءات تنفيذية، ويكون الموظف الذى يستمر فى عمله بعد فقد الشرط وحتى تمام إجراءات استيعاده مجرد موظف فعلى .

## (٦) الفصل بقرار من رئيس الجمهورية :

الأصل أن يتم الفصل بالطريق التأديبى، إلا أنه يجوز استثناء وعند الضرورة أن يلجأ إلى تقرير وسيلة الفصل بغير الطريق التأديبى وذلك إذا ما اقتضى ذلك حماية مصلحة الدولة، بحسبانه طريقاً استثنائياً لا يمارس إلا فى حالات محصورة يحددها المشرع. وقد صدر القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٧٢ فى شأن الفصل بغير الطريق التأديبى، مبينا الحالات التى يجوز فيها الفصل بغير الطريق التأديبى، والسلطة المختصة فى هذا الشأن وضمائنه:

### أولاً : الحالات التى يجوز فيها الفصل بغير الطريق التأديبى

نصت المادة الأولى من القانون رقم ( ١٠ ) لسنة ١٩٧٢ على أنه : " لا يجوز فصل العامل .... بغير الطريق التأديبى إلا فى الأحوال الآتية:

- (أ) إذا أخل بواجبات الوظيفة بما من شأنه الإضرار الجسيم بالإنتاج أو بمصلحة اقتصادية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة.
- (ب) إذا قامت بشأنه دلائل جنية على ما يمس أمن الدولة وسلامتها.
- (ج) إذا قد أسباب الصلاحية للوظيفة التى يشغلها لغير الأسباب الصحية، وكان من شاعلى وظائف الإدارة العليا.
- (د) إذا فقد الثقة والاعتبار، وكان من شاعلى وظائف الإدارة العليا.

ويتبين من استعراض هذه الحالات الأربع، أن اثنتين منها تشملان جميع الموظفين، وهما المنصوص عليهما في الفقرتين الأولى والثانية، وترجعان إلى سبب اقتصادي وهو "الإضرار الجسيم بالإنتاج أو بمصلحة اقتصادية عامة" وإلى سبب يتعلق بأمن الدولة وملاحتها - وأن الحالتين الثالثة والرابعة مقصورتان على شاغلي وظائف الإدارة العليا، وهما "تقد أسباب الصلاحية للوظيفة" وقد الثقة والاعتبار.

وأضافت المادة الثانية من هذا القانون أنه " لا يجوز اللجوء إلى الفصل بغير الطريق التأديبي إذا كانت الدعوى بطلب الفصل قد رفعت أمام المحكمة التأديبية.

فرفع الدعوى بطلب الفصل يمنع من اللجوء إلى الفصل بغير الطريق التأديبي وهو طريق استثنائي" وأنه من الأصوب إلغاء اكتفاء بالفصل التأديبي الذي يقوم على أساس محاكمة متوافرة الضمانات<sup>(١)</sup>. خاصة وأن الحالات الأربع التي يجيز فيها المشرع الفصل بغير الطريق التأديبي يمكن اعتبارها بأكملها من قبيل الإخلال بواجبات الوظيفة وهو أساس المحاكمة التأديبية .

---

(١) راجع : د. محمد فلول، مرجع سابق ص ٢٢ وما تلاها.

## ثانياً : الاختصاص بالفصل غير التأديبي وضماناته :

الاختصاص -في الفصل 'غير التأديبي' - معقود لرئيس الجمهورية، بناء على اقتراح الوزير المختص، طبقاً لما نص عليه القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ .

واستحدث هذا القانون ضمانات لم يسبق تقريرها في الماضي وهي:

(أ) سماع أقوال العامل، وما يتضمنه ذلك من مواجهته بما هو منسوب إليه، وإبداء وجهة نظره، وهذه ضمانات فعالة، ويجب إعمالها، ومؤدي ذلك أن الوزير المختص لا يستطيع أن يقترح على رئيس الجمهورية فصل العامل بغير الطريق التأديبي إلا بعد سماع أقواله. كما يجب أن يكون قرار الفصل مسبباً، والتسبب ييسر مهمة القاضي في الرقابة إلى أقصى حد، فإذا قام القرار غير مسبب أو على أسباب معينة ثبت فسادها، فإن القضاء الإداري يلغيه. ومؤدي ذلك أن القرارات الجمهورية بالفصل غير التأديبي تخضع لرقابة القضاء.

(ب) الفصل بالطريق غير التأديبي لا يخل بحق العامل المفصول في المعاش أو المكافأة بينما الفصل التأديبي قد يؤدي إلى حرمان العامل من ربح معاشه أو مكافأته.

## (٧) الفصل كعقوبة تبعية :

نص المشرع في الفقرة السابقة من المادة ٩٤ من قانون العاملين المدنيين، على حالة فصل العامل باعتباره عقوبة تبعية -رجساء فيها-: الحكم عليه بعقوبة جنائية في إحدى الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها في القوانين الخاصة، أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة



ما لم يكن الحكم مع وقف التنفيذ. ومع ذلك فإذا كان الحكم قد صدر عليه لأول مرة فلا يؤدي إلى انتهاء الخدمة إلا إذا قدرت لجنة شئون العاملين بقرار معسبب من واقع أسباب الحكم، وظروف الواقعة، أن بقاء العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل".

ويؤخذ من هذه الفقرة، أن المشرع ذكر حكيمين يترتب عليهما فصل الموظف وهما : الحكم على العامل بعقوبة جنائية في إحدى الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات أو مماثلها من جرائم منصوص عليها في القوانين الخاصة، والحكم على العامل بعقوبة مقيدة للحرية، في جريمة مخلة بالشرف، وأهم ما تثيره الحالة الأخيرة هو تحديد مدلول "الجريمة المخلة بالشرف أو الأمانة" أذ أن الرأي مستقر قهراً وقضاءً على أن المخالفات تستبعد من هذا المجال، ومن ثم ينحصر الأمر في نطاق الجناح والجنايات التي لا يحكم فيها بعقوبة جنائية، والملاحظ أن المشرع لم يورد معياراً محدداً في هذا الصدد. وبالتالي يكون قد ترك الأمر لترخيص الإدارة تمارسه تحت رقابة القضاء.

ولقد اتجه القضاء الإداري إلى اعتبار الجرائم المخلة بالشرف هي: تبديد الأموال المحجوز عليها ولو وقع من مالكةا، والسرقة، وغش القطن، والمعاصرة غير المشروعة، واختلاس الأموال الأميرية، والتلاعب في تذاكر الانتخاب، واتلاف الأشجار، والرشوة والنصب، والامتناع في تزوير محرر رسمي.

وعلى عكس لم يعتبر القضاء الجرائم التالية مخلة بالشرف: التعدي الذي يحكم فيه بالغرامة، الضرب المحكوم فيه بغرامة في جنحة مشاجرة، فك الأختام الموضوعة تحت رقابة الجهات الحكومية المختصة، السب،

تغيير الحقيقة فى سن أحد الزوجين فى عقد الزواج، تبديد مقولات الزوجة.

أما جريمة الشيك بدون الرصيد، فقد تباينت وجهات النظر فى شأنها. فالمحكمة الإدارية العليا تعتبرها باستمرار جريمة مخلة بالشرف، فى حين أن الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع ترى أن الجريمة لا تعتبر فى جميع الحالات مخلة بالشرف. كما ساد الخلاف حول جريمتى إحراز المخدرات بقصد التعاطى أو الاستعمال الشخصى أو بغير قصد التعاطى أو الاستعمال الشخصى إذا قضى فيها بعقوبة الجنحة.

والأصل أن يترتب الفصل على الحكم الجنائى بقوة القانون، بمعنى أن المشرع هو الذى رتب النتيجة وهى وليست وليدة إرادة الإدارة ومن ثم فإن الفصل ينتج أثره منذ صيرورة الحكم نهائياً، إلا إذا صدر الحكم مختارنا بوقف التنفيذ، أو كان الحكم الجنائى قد صدر على العامل لأول مرة، وقدرت لجنة شئون العاملين بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن بقاء العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل.

#### (٨) إلغاء الوظيفة المؤقتة :

الوظيفة المؤقتة هى التى تقتضى القيام بعمل محدد المدة سلفاً أو لعمل مؤقت. ويعتبر العامل مفصولاً بقوة القانون بانتهاء المدة أو الأعمال ما لم يجدد تعيينه.

وهذا الحكم لا يطبق إلا إذا. حين العامل ابتداء على وظيفة مؤقتة، لأن الإدارة فسى بعض الأحيان، تسند إلى بعض الموظفين الدائمين أعمالاً مؤقتة.

## (٩) الوفاة :

وأخيراً تنقضى رابطة التوظيف، وتنتهى بالتالى صلة العامل بالوظيفة بالوفاة. ولقد نصت المادة ١٠١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن: "إذا توفى العامل وهو بالخدمة يصرف ما يعادل أجر شهرين كاملين لمواجهة نفقات الجنازة بحد أدنى مائة جنيه للأرمل أو لأرشد الأولاد أو لمن يثبت قيامه بصرف هذه النفقة".

استعرضنا آنفاً أسباب انقضاء الوظيفة، انتهاء الخدمة، وقد ورد النص عليها فى قانون العاملين المدنيين بالدولة، وتلك الأسباب لم تعد من قبيل الجزاءات التأديبية.

على أن ذلك لا يمنع من جواز إنهاء خدمة العامل نتيجة للحكم عليه تأديبياً بالفصل من الخدمة أو الإحالة إلى المعاش، وهاتين العقوبتين لا يجوز توقيعهما إلا من المحكمة التأديبية المختصة لكافة المستويات الوظيفية. ومن ناحية ثانية، إن القرارات الصادرة بانتهاء خدمة الموظف تعد قرارات إدارية شأنها فى ذلك شأن القرارات التأديبية تخضع للرقابة القضائية عليها ويعقد الاختصاص بنظر المنازعة فيها للمحاكم التأديبية المختصة أن كان انتهاء الخدمة قد تم بطريق تأديبي وللمحكمة الإدارية المختصة إن كان لغير انقضاء الوظيفة تأديبياً (وهذه هى الصورة الغالبة).

الصفحة	الفهرس
٢	مقدمة
٥	الفصل الاول : تعريف الموظف العام و طبيعته علاقته بالإدارة
٥	المبحث الاول : تعريف الموظف العام
٥	المطلب الاول : التعريف التشريعى للموظف العام
٩	المطلب الثانى : التعريف القضائى و الفقهى للموظف العام
٢٨	المبحث الثانى : طبيعة علاقة الموظف بالإدارة
٢٨	المطلب الاول : النظرية التعاقدية
٣٣	المطلب الثانى : النظرية التنظيمية
	المطلب الثالث : موقف القضاء المصرى فى شأن علاقة الموظف بالإدارة
٣٨	
٤٢	الفصل الثانى : النظام القانونى للموظفين العموميين
٤٤	المبحث الاول : القواعد التى تحكم نظام العاملين المدنيين بالدولة
٤٤	المطلب الأول : المبادئ الاساسية لنظام العاملين المدنيين بالدولة
٤٩	المطلب الثانى : النطاق المكانى والزمنى فى شأن تطبيق أحكام نظام العاملين



رقم الإيداع بدار الكتب المصرية

٢٠٠٤/٧٦٢٥

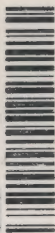
دار (أبو المجد) للطباعة بالهرم

ت: ٣٣٨٤٣٣٤٢ - ٣٣٨٦٥٥٩٩

٠١٠١٥١١٥٤٦



Bibliotheca Alexandrina



0666701